

Le
Conseil des Ministres
sous Louis-Philippe

THÈSE

POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue le 23 Novembre 1939, à 14 heures

PAR

Raymond HAYEM

MEMBRES DU JURY :

PRÉSIDENT : M. JOSEPH-BARTHÉLEMY, *Professeur*
SUFFRAGANTS { M. ROLLAND, *Professeur*
 M. MESTRE, *Professeur*

PARIS
LIBRAIRIE SOCIALE ET ECONOMIQUE
3, RUE SOUFFLOT, PARIS (V°)
1939

**Le Conseil des Ministres
sous Louis-Philippe**



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41555827_0013

Le
Conseil des Ministres
sous Louis-Philippe

THÈSE

POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue le 23 Novembre 1939, à 14 heures

PAR

Raymond HAYEM

MEMBRES DU JURY :

PRÉSIDENT : M. JOSEPH-BARTHÉLEMY, *Professeur*

SUFFRAGANTS { M. ROLLAND, *Professeur*
M. MESTRE, *Professeur*

PARIS
LIBRAIRIE SOCIALE ET ECONOMIQUE
RUE SOUFFLOT, PARIS (V°)
1939

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



INTRODUCTION

*« Si on ne veut pas passer la Manche,
« on passera l'Atlantique ».*

THIERS. (1)

De l'introduction progressive du régime parlementaire ont dépendu l'existence et la stabilité de la restauration monarchique en 1814. « Il est sorti naturellement des faits, des circonstances et des besoins publics. Il a apparu à ses débuts comme le développement normal d'un régime représentatif et libre (2) ».

Au bénéfice et en dépit des lacunes et des silences de la Charte octroyée, le Gouvernement de Cabinet a pris peu à peu sa place parmi nos institutions de Droit Public. Sa formation résulte d'une pratique quotidienne d'où se sont dégagés, avec le temps, les principes et les règles.

Les rapports des pouvoirs publics sont fondés sur « l'égalité des deux organes de l'Etat, le Parlement et le Gouvernement, sur leur intime collaboration à toute l'activité de l'Etat et sur l'action qu'ils exercent l'un sur l'autre pour se limiter réciproquement (3) ».

(1) Daniel Halévy : *Le courrier de M. Thiers*, p. 26.

(2) Joseph-Barthélemy : *Introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*, p. 316.

(3) Léon Duguit : *Traité de droit constitutionnel*, Tome II, p. 639.

Le fonctionnement de ce système de collaboration et d'action réciproque entre le monarque titulaire du pouvoir exécutif et les Chambres, est assuré par l'intermédiaire nécessaire et primordial du Conseil des Ministres, autrement dit du Ministère ou Cabinet.

Le Conseil des Ministres assume le rôle de coordinateur de l'unité gouvernementale sous la présidence d'un de ses membres. Détenteur de l'autorité, il porte la responsabilité collective et solidaire des actes du Gouvernement.

Charles X prétendit réduire à sa merci le rôle du Parlement ; il voulut se détacher de l'influence indispensable de la tendance dominante de la Chambre des Députés.

La formation du Ministère Polignac « constitué sans nul souci de la majorité qu'il devrait réunir pour vivre » (1) entraîna la protestation des 221. Le Roi ne comprit pas la portée du vote de leur adresse hostile, et l'ensemble de la politique qu'il poursuivit témoigna de sa détermination d'ignorer le pouvoir de contrôle imparti aux représentants de la nation sur les actes du Gouvernement, rouage essentiel et caractéristique du mécanisme parlementaire (2).

Cette erreur royale atteignait son Conseil des Ministres. En décidant de son maintien, même après que les vues de la majorité de la Chambre basse eussent été ratifiées par le pays qui réélit les opposants au Cabinet après dissolution du Parlement, et par sa proclamation du 14 juin aux électeurs, le Roi enleva toute autorité réelle à son Cabinet et apparut sur la scène politique. Il découvrait par cela même, l'inviolabilité royale et mettait à l'épreuve son irresponsabilité constitutionnelle.

(1) Jean Barbey : *Le Conseil des Ministres sous la Restauration*, p. 131.

(2) Joseph-Barthélemy : op. cité, p. 29.

Ces décisions, Charles X les compléta par une interprétation de l'article 14 de la Charte, extensive et incompatible avec les coutumes que, par nécessité vitale, la Restauration avait laissé s'établir.

Le Roi avait cru briser les fondements du régime parlementaire. Mais celui-ci voulait vivre et devait s'épanouir. « Quinze ans de possession avaient fait qu'on ne pouvait plus nous refuser les formes du Gouvernement représentatif (1) ». Il résista, la monarchie légitime s'écroula.

Il allait être réservé à la branche cadette de tenter un nouvel essai de royauté parlementaire.

Le 28 juillet 1830, Thiers, au nom d'un groupe de députés, se présentait au château de Neuilly pour offrir la couronne au duc d'Orléans. S'adressant à Mme Adélaïde, sœur du futur roi, il déterminait, en ces termes, les conditions à remplir par le régime que l'Histoire a consacré sous le nom de « Monarchie de Juillet » : « Nous voulons la Monarchie représentative. Il nous faut une dynastie nouvelle qui nous doive la Couronne et qui, nous la devant, se résigne au rôle que le système représentatif lui assigne (2) ».

Ce rôle, le duc d'Orléans, lieutenant général du royaume, le définissait dès le 3 août 1830 : « ...C'est aux Chambres qu'il appartient donc de me guider... Attaché de cœur et de conviction aux principes d'un gouvernement libre, j'en accepte d'avance toutes les conséquences (3) ».

Sous le soleil de juillet, le régime parlementaire avait ainsi montré sa jeune vitalité, et sa place, déjà éminente dans notre Droit Public. Son principe réaffirmé entraînait

(1) Thiers : *La Monarchie de 1830*, p. 10.

(2) Henri Malo : *Thiers*, p. 141.

(3) Discours prononcé à l'ouverture de la session des Chambres législatives (*Bulletin des Lois*, août 1830) IX^e série, N^o 3, n^o 32.

obligatoirement, nous l'avons vu, le maintien du Conseil des Ministres (1).

Cette dernière institution fait l'objet de la présente étude. Son examen nous permettra de connaître comment les règles parlementaires furent comprises et appliquées sous le règne de Louis-Philippe 1^{er}.

La royauté de droit divin était anéantie ; les barricades lui avaient imposé son caractère national. A l'esprit des fondateurs de la dynastie des Orléans retentissait la formule que Thiers avait lancée en 1829 : « Le roi règne et ne gouverne pas ».

Nous verrons si le Roi des Français sera le roi constitutionnel que les Rois de France n'avaient pas su devenir.

(1) Joseph-Barthélemy et Duez : *Traité de Droit Constitutionnel*, p. 656.

CHAPITRE PREMIER

LA CHARTE

« Les Chambres vont se réunir ; elles aviseront au moyen d'assurer le règne des lois et le maintien des droits de la Nation.

« La Charte sera désormais une vérité (1) ».

Les mots « La Charte » portaient de la part du lieutenant général du royaume « reconnaissance implicite de la Charte, même pour la réformer (2) ». Il faut en outre considérer que le duc d'Orléans ne pouvait valider ce document que par une interprétation conforme à la pratique et aux doctrines parlementaires des hommes de Juillet. « Nous avons, écrit Guizot, l'esprit plein de la Révolution de 1688 en Angleterre, de son succès, du beau et libre gouvernement

(1) Proclamation du duc d'Orléans aux habitants de Paris, par laquelle il acceptait les fonctions de lieutenant-général du royaume, 31 juillet 1830, *Bulletin des Lois*, IX^e série, N^o 2, n^o 14.

(2) Ce qui déplut à quelques commissaires, ajoute Guizot, qui lui firent substituer les termes « une Charte » dans le Moniteur du 2 août. Mais l'altération fut démentie par erratum au Moniteur du lendemain. Guizot : *Mémoires pour servir à l'Histoire de mon temps*, Tome II, p. 22.

qu'elle a fondé, de la glorieuse prospérité qu'elle a valu à la nation anglaise (1) ». La légalité constitutionnelle des coutumes qui s'étaient librement formées sous la Restauration étaient en quelque sorte confirmée par le pouvoir exécutif.

Cette proclamation du Roi en puissance contenait une assurance précieuse. Cependant la valeur de cet engagement au regard du régime parlementaire dépendait encore du texte constitutionnel que les Chambres allaient adopter.

En accord avec la volonté exprimée dans cette déclaration, le député Bérard proposait une Charte qui reprenait dans l'ensemble les dispositions de l'ancienne. Les amendements que le duc de Broglie et Guizot y apportèrent, firent « qu'on ne pouvait plus ensuite la distinguer de sa jumelle (2) ».

Quarante-huit heures de discussion et de travail avaient suffi pour doter la France d'une nouvelle constitution, à vrai dire, modifiée plus que renouvelée. « Les améliorations ou les changements étaient faciles à indiquer. Quinze ans de tergiversations dans l'exécution de cette Charte, contrôlée par quinze ans d'une opposition défiante et courageuse, avaient mis à nu tous les articles qui avaient besoin d'être rectifiés (3) ».

L'influence de la Révolution sur les dispositions relatives à l'organisation et aux attributions respectives des pouvoirs publics aboutit à la suppression de quelques mentions désuètes ou menaçantes pour le juste équilibre des puissances législative et exécutive.

Le terme « octroyée » disparaissait. Une double explication était offerte de cet amendement. « Paris n'avait combattu

(1) Guizot, op. cité, Tome II, page 19.

(2) Laffitte : *Mémoires*, p. 244.

(3) Dupin : *Mémoires*, Tome II, p. 161.

que pour faire de la Charte un contrat synallagmatique (1) » ; affirmaient les solennels défenseurs de la thèse de la quasi-légitimité ; et il n'y avait eu qu'une simple modification de l'hérédité royale imposée par les circonstances. Pour d'autres, le nouveau roi ressemblait à un magistrat choisi par la seule volonté nationale, et dépourvu de tout droit propre et antérieur. « Il respectera nos droits, disait Guizot, car il tiendra de nous les siens (2) ». L'article 13 nouveau répétait le célèbre article 14, mais l'expression « et la sûreté de l'Etat » n'y figurait plus, enlevant ainsi au Roi le droit de faire des ordonnances pour un motif tellement imprécis ; un membre de phrase l'empêchait en outre de « pouvoir jamais suspendre les lois elles-mêmes ». Le germe du gouvernement absolu était extirpé, et la prérogative royale précisée sans être réellement amoindrie dans son exercice normal.

L'extension de l'initiative des lois aux membres des deux assemblées, opérée tant par le nouvel article 15 que par la disparition de l'ancien article 46, qui faisait dépendre la possibilité d'amendement de la volonté royale, ne constituait en réalité qu'un changement nominal. Au moyen de la faculté, que possédaient en pratique les Chambres, de supplier le Roi de présenter un projet, elles partageaient déjà en fait avec lui le droit d'initiative. L'article 37 édictait que « le Président de la Chambre des Députés est élu par elle à l'ouverture de chaque session ». Le retrait de cette nomination au Roi montrait un respect évident et plus strict du

(1) Balzac : *Enquête sur la politique de deux ministres*, p. 8. Paris, avril 1831, Edit. A. Levavasseur.

(2) Laffitte interprétait en ce sens le discours prononcé à la Chambre le 31 juillet 1830 par Guizot qui « proclamait à la tribune le duc d'Orléans, en vertu de la souveraineté nationale... », Laffitte : *Mémoires*, p. 193.

principe de la séparation des pouvoirs législatif et exécutif.

Les dispositions relatives aux « Formes du Gouvernement du Roi » proprement dites, étaient peu nombreuses et assez succinctes. L'article 12 correspondait mot pour mot à l'ancien article 13, aux termes duquel « la personne du Roi est inviolable et sacrée. Les Ministres sont responsables. Au Roi seul appartient la puissance exécutive ».

Le principe confirmé de l'irresponsabilité juridique et constitutionnelle du chef de l'Etat était donc affermi par le maintien de son corollaire naturel et protecteur. Cependant le texte ne précisait pas la nature et le mode d'exercice de la responsabilité des Ministres.

Le recrutement et les rapports avec les Chambres de ces derniers étaient précisés par l'article 46 (ancien article 54) : « les Ministres peuvent être Membres de la Chambre des Pairs ou de la Chambre des Députés.

« Ils ont en outre leur entrée dans l'une ou l'autre Chambre, et doivent être entendus quand ils le demandent ».

L'article 47 (ancien article 55) prescrivait enfin que « la Chambre des Députés a le droit d'accuser les Ministres et de les traduire devant la Chambre des Pairs qui, seule, a celui de les juger ». Les rédacteurs de la Charte de 1830 avaient écarté l'ancien article 56, selon lequel « ils (les Ministres) ne peuvent être accusés que pour fait de trahison ou de concussion. Des lois particulières (qui ne furent jamais proposées) spécifieront cette nature de délits, et en détermineront la poursuite ».

La seule innovation de la Charte amendée ne concernait que la responsabilité pénale des Ministres, dont la portée était étendue.

Sous le titre « Dispositions particulières » l'article 69 prévoyait le vote, dans le plus court délai possible, des lois

dont les différents objets étaient énumérés dans plusieurs paragraphes. Le paragraphe second visait « la responsabilité des Ministres et des autres agents du pouvoir ». Ce projet restera lettre morte ; personne ne prendra l'initiative de le déposer au cours du règne de Louis-Philippe.

L'édifice constitutionnel construit en 1814 restait dans son ensemble debout ; mais aucune de ses parties n'était plus exactement ce qu'elle était avant la révision de la Charte.

Le fondement du titre du souverain, devenu roi des Français, était incertain. La Constitution avait changé de nature : l'acte d'autorité accompli par la Restauration était transformé en une œuvre de liberté, due aux délégués de la nation et acceptée par le pouvoir exécutif.

L'organisation de la Haute Assemblée, la Chambre des Pairs, devait être soumise à un nouvel examen au cours de la session de 1831, selon l'article 68, alinéa 2, de la Charte. L'abolition de l'hérédité de ses membres lui enlèvera, avec son indépendance, protectrice de sa liberté politique, toute autorité effective ; par des « fournées » de Pairs, le Gouvernement formera la majorité de son gré. Réduite « à l'état de conseil administratif ou de tribunal politique, elle avait désormais perdu toute influence sur la direction du Gouvernement (1) ». Un des « trois pouvoirs » organisés par la Charte était presque annihilé.

Le dernier pouvoir constitutionnel, la Chambre des Députés, fut l'objet d'une double réforme prévue et exigée par l'article 69, paragraphes 3 et 9, de la Constitution.

Selon la première, réalisée par la loi du 12 septembre

(1) Thureau-Dangin : *Histoire de la Monarchie de juillet*, tome II, p. 67.

1830 « tout député qui acceptera des fonctions publiques salariées sera considéré comme donnant par ce seul fait sa démission de membre de la Chambre des Députés » (article 1^{er}) mais pourra être réélu (article 4). Cette mesure rendait les électeurs juges de l'indépendance de cette catégorie de députés à l'égard du gouvernement. Le principe de la séparation des fonctions, complément correct de la séparation des pouvoirs, n'avait pas été discuté, bien qu'un membre de la Commission d'étude de cette loi, M. Bizieu du Lézard, l'eût proposé (1).

La seconde réforme réorganisait le régime électoral. La loi du 19 avril 1831 augmentait le nombre des électeurs. Malgré un cens moins élevé (200 frs), le « pays légal » restait peu étendu (250.000 électeurs au lieu de 80.000 auparavant).

Les institutions politiques conservaient un caractère peu représentatif de la Nation ; les textes n'opposaient pas d'obstacles au chevauchement des pouvoirs. Le contrôle des actes de l'exécutif, trait distinctif du régime parlementaire, paraissait ne pouvoir être exercé efficacement que par un seul organe législatif, la Chambre des Députés, du fait de la mutilation de la Chambre des Pairs. Cependant ce contrôle ne se trouvait consacré par aucune disposition expresse de la Charte. Résultat de la pratique, le respect dû au vœu de la majorité des Chambres par le pouvoir exécutif sera-t-il observé ? Les Ministres seront-ils les agents du Roi, comme le prétendra notamment le publiciste Fonfrède, alors qu'en

(1) Ce député avait déclaré que « le projet de loi était diamétralement opposé à la Charte constitutionnelle, parce que, considérée comme loi fondamentale du royaume, elle est la création d'un pouvoir législatif distinct du pouvoir exécutif, que vouloir admettre les agents du pouvoir au nombre des législateurs, c'est évidemment tendre au renversement de la « Charte ». Et il déposait un amendement dans ce sens. *Bulletin des lois*, 1830, p. 230 ; en note.

régime parlementaire, le chef de l'Etat doit demeurer au-dessus des partis et jouer le rôle d'arbitre ? Il n'y avait pas de texte pour fournir une réponse à ces problèmes fondamentaux.

La question du gouvernement de cabinet n'était pas traitée, posée et résolue par le droit écrit. Seules étaient affirmées l'inviolabilité du Roi et la responsabilité corrélatrice et d'ailleurs non définie de ses Ministres. L'obligation du contreseing ministériel, pour valider les actes du Roi, ne figurait pas dans la Constitution. Celle-ci semblait ignorer à la lettre que la formation d'un Cabinet réunissant les Ministres en un Conseil, commandait toute vie gouvernementale. Aucun des problèmes relatifs à la naissance, la composition, la présidence, l'homogénéité, l'organisation, la chute des ministères n'était mentionné. La Charte ne contenait même pas les mots « Conseil », « Cabinet », « Ministère ».

Le silence constitutionnel qui pesait sur cette institution « organe suprême du pouvoir parlementaire (1) », pourrait paraître étrange et contradictoire avec les buts victorieux de la Révolution. L'explication peut en être recherchée dans la préoccupation du futur souverain de ne pas limiter constitutionnellement sa liberté d'action, dans la rapidité du vote de la Charte, et aussi dans le fait que l'opinion n'éprouvait pas le besoin de fixer, dans un texte organique, des règles déjà sanctionnées par l'usage et que la coutume parlementaire saurait bien maintenir, compléter et développer. Duvergier de Hauranne exprimait cette idée, commune à de nombreux esprits, que « outre les conditions énoncées dans la constitution, il est, dans les gouvernements repré-

(1) Joseph-Barthélemy et Duez : *Traité de Droit Constitutionnel*, p. 656.

sentatifs, des conditions complémentaires qui, pour ne pas être écrites, n'en sont pas moins essentielles (1) ».

Pour connaître de quelle façon la Charte fut comprise et interprétée, nous laisserons parler les faits. Leur examen nous montrera si, et dans quelle mesure, ils ont répondu à l'attente des fondateurs de la nouvelle dynastie.

Comme l'écrivait Barante, le 10 août 1830, « il ne s'agit plus que de savoir comment on gouvernera et si l'on gouvernera (2) ».

(1) Cité par H. B. T. : *Le Roi règne et peut gouverner*, p. 21.

(2) Barante (de) : *Souvenirs*, Tome III, p. 576.

CHAPITRE II

LA COMPOSITION DU CONSEIL

La Charte avait laissé dans l'ombre l'institution du Ministère. La nécessité, qu'imposaient l'exercice du pouvoir et le respect des règles et usages parlementaires, d'un Conseil où le Chef de l'Etat pourrait délibérer des questions de Gouvernement avec ses Ministres, ne faisait pourtant pas de doute.

Le souci d'assurer l'unité du Conseil des Ministres et le secret de ses discussions est un principe directeur de la composition du Cabinet. Celui-ci « doit comprendre tous les Ministres responsables et eux seuls (1) ». Son autorité en dépend.

Ce sage et juste précepte aurait dû régler la question, non résolue par les textes constitutionnels (2), de l'entrée et de

(1) Joseph-Barthélemy et Duez : op. cité p. 657.

(2) Il faut toutefois observer que l'ordonnance du 9 juillet 1815, publiée au Moniteur, qui faisait connaître la composition du Ministère Talleyrand, contenait un préambule fixant à deux les conseils du roi : le Conseil privé, organisme inutile, et le Conseil des Ministres. Et il était dit que « après ce Conseil (le Conseil Privé) viendra celui des ministres responsables, auquel ne pourraient assister que les Ministres secrétaires d'Etat ayant département ».

la participation aux réunions gouvernementales. Quelle application en fit le régime de 1830 ?

Section I. — La Lieutenance Générale

La période de la lieutenance générale fut surtout caractérisée par la volonté d'instituer un gouvernement régulier qui allait se substituer au pouvoir révolutionnaire et dictatorial de la commission municipale. Le duc d'Orléans forma un Ministère dont les membres portèrent le titre de commissaires provisoires. Le Lieutenant Général du royaume ne s'en tint pas à la collaboration des chefs des différents départements ministériels ; « il constitua un Conseil intime qu'il se réserva de consulter sur les affaires importantes de l'Etat (1) ».

Les principes, pour la défense desquels la lutte avait été entreprise, étaient déjà enfreints.

Au-dessus du Cabinet, un conseil secret se prononçait sur la politique générale et participait au Gouvernement. Formé par la seule volonté du duc d'Orléans, il était composé de personnages possédant une influence considérable et toutefois dépourvus de toute responsabilité : Laffitte, le populaire artisan du succès des Orléans, Dupin, Casimir Périer, Sébastiani, Broglie, Molé.

L'oubli des règles parlementaires s'expliquait pendant ce court moment d'installation du régime qui dura du 1^{er} au 10 août 1830. L'exécutif paraît au plus pressé et cherchait à asseoir solidement par les moyens matériels et juridiques son autorité naissante.

Une fois la Monarchie proclamée, la situation s'assainit.

(1) M^{is} de Noailles : *Le comte Molé*, Tome V, p. 74.

Un seul Conseil de Gouvernement assista le Chef de l'Etat. Les Ministres, les Sous-Secrétaires d'Etat et les Ministres sans portefeuille participèrent habituellement aux réunions de cabinet où étaient débattues les grandes affaires de la nation devant le Roi.

Le problème se concentra principalement sur le droit d'entrée au Conseil des princes royaux, et en particulier du duc d'Orléans, fils aîné de Louis-Philippe.

Section II. — L'entrée des Princes au Conseil

Au début, sous les premiers ministères, celui du 11 août 1830 et le Cabinet Laffitte, le Roi jouit d'une grande autorité dans son Conseil. Aucun Ministre ni le Président du Conseil ne songeait, ni n'était en mesure de le contrecarrer. Dupin notait cette position dominante qui faisait du Roi « le véritable et le seul Président du Conseil » (1). Aussi quand Louis-Philippe convia l'héritier du Trône à assister aux délibérations du Gouvernement, il n'y eut pas d'opposition à l'entrée du duc d'Orléans au Conseil.

Sa présence est consignée dans les mémoires d'hommes d'Etat de l'époque. Au cours de la séance orageuse du 28 octobre 1830, à l'issue de laquelle le Ministère du 11 août était démissionnaire, l'héritier du Trône intervint dans la discussion, il parvint même à réconcilier Louis-Philippe et Dupont de l'Eure, à la langue assez rude.

Guizot rapporte que « sous Laffitte, M. le duc d'Orléans n'assistait point habituellement au Conseil ; il n'y avait paru que rarement et par exception, il était resté entre autres tout à fait étranger aux Conseils qui avaient précédé et

(1) Dupin : *Mémoires*, Tome II, p. 430.

suivi le procès des Ministres et les scènes de Saint-Germain l'Auxerrois (1) ».

Il semble pourtant qu'à l'époque du procès des Ministres, le duc d'Orléans se rendit au Conseil, réuni à l'insu du Roi, au moins une fois sur l'ordre de son père, et pour l'y représenter (2).

A l'étrange Conseil des Ministres du 10 mars 1831, où le futur Président du Conseil, Casimir Perier, se renseignait sur l'état des affaires auprès de l'actuel Président Laffitte, qui n'avait pas encore remis sa démission, le duc était présent (3).

L'accession de Casimir Perier au pouvoir renversa cette situation. Ferme, énergique, soucieux de son autorité et de l'unité du Cabinet, le Président du Conseil souleva la question, la résolut par la négative et en fit une des conditions de son acceptation de la charge de premier Ministre. Décision logique, en effet, le duc d'Orléans n'était pas responsable devant les Chambres et d'autre part le titre de successeur éventuel du Chef de l'Etat en exercice ne lui donnait pas, dès à présent, le droit d'assister au Conseil.

Le Roi s'inclina. L'héritier de la couronne se résigna sans cacher son mécontentement, car de ce jour, il devait, jusqu'à son avènement, jouer un rôle politique effacé, conformément aux règles du Gouvernement de Cabinet.

Ce fait se vérifia dès les premiers jours du Ministère Casimir Perier. Le duc d'Orléans avait formé le projet de rendre une visite à Laffitte pour lui témoigner son estime et sa reconnaissance. « Le Roi y voyant une question d'Etat,

(1) Guizot : *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, Tome II, p. 188.

(2) Lucas-Dubreton : *Louis-Philippe*, p. 101.

(3) Laffitte : *Mémoires*, p. 282.

soumit le projet au Conseil. M. Perier donna le premier son avis (1) ». Le Président estima qu'un tel geste ne pouvait émaner que de Louis-Philippe seulement ; puis il conclut par la menace de sa démission au cas où serait autorisée une visite officielle du duc. Ce dernier renonça à toute entrevue, même privée, avec l'ancien Président du Conseil.

Malgré cette exclusion du prince royal des réunions du Cabinet, l'autoritaire Premier ne se refusait pas à satisfaire, en l'employant, l'activité du duc. A la nouvelle de l'insurrection de Lyon, en novembre 1831, il « l'appela au Conseil, discuta devant lui et avec lui toutes les exigences de l'événement et l'unit officiellement au Maréchal Soult dans cette importante mission. Casimir Perier, comme Guizot, revint donc en certaine mesure de ses préventions, mais continua à l'écarter du Conseil (2) ».

La mise hors du Conseil du prince, exigée par les principes parlementaires, était bien confirmée par cette exception.

Cette politique fut maintenue après la mort de Casimir Perier, à tel point que le duc d'Orléans était fort peu au courant des affaires (3), bien qu'il eût voulu avoir plus d'influence dans le Gouvernement.

Ses tendances libérales lui permirent de jouer un rôle plus substantiel sous la présidence de Thiers. Il engagea alors des entretiens politiques directs avec le jeune chef du

(1) Laffitte : *Mémoires*, p. 290.

(2) Guizot : *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, Tome II, p. 181.

(3) Il l'était si peu, écrit le 7 juin 1833, le Maréchal de Castellane, qu'au cours d'une visite officielle en Angleterre où il n'eut aucun entretien politique, « il écrivait ici à ses amis, que les affaires de la Belgique étaient plus loin de finir que jamais, au moment même où le traité était signé. Le Prince Royal, qu'on prétend vindicatif, ne pardonne pas à notre Ambassadeur (Talleyrand) la nullité politique à laquelle il a été réduit en Angleterre ».

Castellane (de) : *Journal du Maréchal de Castellane*, Tome III, p. 82.

Ministère dont il appuyait la politique étrangère. Il y eut même des conversations à quatre auxquelles participaient son frère, le duc de Nemours, Louis-Philippe et Thiers (1).

A l'occasion de la revue qui devait avoir lieu le 29 juillet 1836, un Conseil comprenant Montalivet, Ministre de l'Intérieur, d'Argout, Ministre des Finances, et les ducs d'Orléans et de Nemours, se réunit pour en parler. Ce Conseil de composition exceptionnelle décida de porter la discussion devant le Conseil de Cabinet qui fut convoqué pour le soir même (2). Le lendemain, 20 juillet 1836, le Conseil se rendit chez le Roi. On demanda à M. le duc d'Orléans d'y assister : il fit quelques difficultés parce qu'il prétendait qu'on penserait qu'il voudrait à l'avenir y prendre place, mais on le décida (3). Le prince intervint et avec succès dans le débat (4).

Le duc d'Orléans se faisait donc un scrupule de respecter la condition à laquelle le soumettait la Monarchie constitutionnelle. Et le Roi ne paraît pas avoir envisagé son retour au Conseil, quoique Metternich dans sa correspondance avec

(1) Le 7 juillet 1836, dans une petite baraque du parc de Neuilly, se trouvaient réunis Thiers, Louis-Philippe, le duc d'Orléans, le duc de Nemours et le roi des Belges. Après avoir fait « bobinette » (nom donné aux conversations relatives à la famille royale), ils discutèrent des affaires extérieures et en particulier de la question espagnole.

Reclus : *M. Thiers*, p. 147.

2) Dosne : *Mémoires de Mme Dosne*, Tome I, p. 114.

3) Dosne : *Op. cité*, Tome I, p. 115.

4) « Le Roi discuta assez longuement contre cet avis (la suppression de la revue). M. Pelet de la Lozère voulut dire quelques mots. Alors M. le duc d'Orléans prit la parole pour le réfuter, et parla si éloquemment que le Roi se pencha à l'oreille de M. Thiers, admirant son fils tout paternellement : Mais savez-vous que Chartres (le Roi continuait à donner ce titre au duc d'Orléans) me remplacera admirablement ? Il parle à merveille. — Oui répondit M. Thiers, nous sommes tous ici gens de tribune ».

Dosne : *Op. cité*, Tome I, p. 115.

Louis-Philippe, où il lui prodiguait volontiers les avis, l'ait fortement incité à le faire (1).

Néanmoins, le prince s'efforça toujours (2) de participer à la direction du département de la guerre. « C'est auprès de l'armée seule que je puis agir sans heurter la machine gouvernementale, confiait-il à Ary Scheffer. Je pourrais vous faire sentir combien il serait peu judicieux pour moi d'y mettre trop la main : ce serait m'enlever à la fois tout moyen de modification par la suite, gêner les mouvements du Roi et m'engager vis-à-vis de lui et de la nation plus que je ne le voudrais (3) ».

Certains lui reprochaient, cependant, de trop s'immiscer dans l'administration du personnel de la Guerre (4). Son activité entraînait le risque de découvrir son irresponsabilité.

La mort du duc d'Orléans plaçait comme héritier du

(1) Metternich écrivait au Conte Apponyi le 28 janvier 1837 : « Le Roi vous ayant fait l'honneur de vous parler de l'attitude de Monseigneur le duc d'Orléans, je crois pouvoir supplier Sa Majesté de vouer tous ses efforts au soin de faire entrer son Altesse Royale au Conseil. Ce n'est pas là que les héritiers présomptifs du trône courent le risque de se compromettre : c'est dans les chambres ou quand ils se trouvent en pleine liberté d'appréciation. Circonscrire cette liberté, c'est rendre aux princes et à l'Etat qui vit du présent et de l'avenir un service certain. Si les premiers restent exclus de la connaissance des affaires, ils deviennent, pour le moins, des critiques fort dangereux et la pâture des intrigants » :

Metternich : *Mémoires*, Tome VI, p. 193.

(2) Tous les ministres de la guerre n'accédèrent pas à ce désir. Le duc d'Orléans, écrit le maréchal de Castellane, le 18 septembre 1839, « a ajouté qu'il s'est laissé mettre de côté des affaires de la guerre, qu'il s'en repent chaque jour, qu'il ne retombera plus une deuxième fois dans une pareille faute ».

Castellane (de) : *Journal du Maréchal de Castellane*, Tome III, p. 205.

(3) Cité par Lucas-Dubreton : *Louis-Philippe*, p. 437.

(4) « Le National fut déféré aux Tribunaux pour offense envers le prince, dont il avait critiqué l'intervention dans l'administration de la guerre » ; mais il fut acquitté par le jury, comme l'avait été le *Courrier Français* en 1837, pour avoir critiqué l'immixtion du Roi dans les actes réservés à ses ministres responsables ».

Dupin : *Mémoires*, Tome III, p. 315.

trône un enfant en bas âge. Le problème de l'entrée du futur Chef de l'Etat au Conseil des Ministres cessait, par conséquent, de se poser en pratique.

Par la suite, comme son frère défunt, le duc de Nemours, régent légal éventuel, porta un intérêt actif au fonctionnement du Ministère de la Guerre (1).

(1) Castellane (de) : Op. cité, tome III, p. 355.

CHAPITRE III

LES MEMBRES DU CONSEIL

L'intervention décisive de Casimir Perier avait résolu le problème de la composition du Conseil dans le sens parlementaire. Les délibérations communes aux membres du Cabinet ne réuniront d'une manière habituelle, après le grand Ministère du 13 mars 1831, que les seuls agents responsables du pouvoir : les Ministres Secrétaires d'Etat à département, les Ministres sans portefeuille, les Sous-Secrétaires d'Etat. La condition différente de ces éléments du Ministère, unis par le lien de la solidarité politique, correspondait à un rôle et des attributions qui leur étaient spéciaux à chacun.

Section I. — Les Ministres

« La responsabilité ministérielle est, aux termes même de la constitution, le corrélatif obligé, la condition nécessaire de l'irresponsabilité royale... le Roi ne peut faire un acte de Gouvernement valable sans le concours d'un agent res-

ponsable (1) ». L'usage indispensable du contreseing, observé même sous l'ancien régime, figurait sinon dans la lettre du moins dans l'esprit de la Charte. La démonstration probante en était offerte par l'existence constitutionnelle des Ministres.

Après avoir défini le rôle fondamental des Secrétaires d'Etat, quelle situation juridique leur ferait la Monarchie de Juillet ? Quelles seraient les attributions des départements ministériels ?

§ 1. — *La personne des Ministres*

La condition à laquelle était soumise la personne des Ministres (2) témoignait du rôle hybride qui leur était dévolu. Les Secrétaires d'Etat à département étaient à la fois des parlementaires et des fonctionnaires.

Ils étaient les représentants, en premier lieu, auprès du Chef de l'Etat de la majorité des assemblées législatives et en fait de la seule Chambre des Députés, car la Chambre des Pairs avait perdu sa force politique et toute signification avec la suppression de l'hérédité de ses membres.

Leur participation au pouvoir exécutif contraignait celui-ci à s'inspirer des tendances de la majorité parlementaire dans la détermination de la politique générale du Gouvernement. Le comte Montalivet, Ministre de l'Intérieur, le rappelait au cours de la discussion générale de l'Adresse, le

(1) Berriat Saint-Prix : *Commentaire sur la Charte Constitutionnelle*, p. 95.

(2) L'ordonnance du 13 août 1830 édictait que : « Le titre de Monseigneur ne sera plus donné aux membres de notre Conseil des Ministres. On les appellera Monsieur le Ministre ». Une note ajoutait : « Mais ils conserveront, à ce qu'il paraît, le titre d'Excellence ».

Duvergier. *Collection citée*, Année 1830, p. 192, en note.

7 janvier 1839 : « Nous ne serions pas Ministres sans la Chambre (1) ».

Aussi bien, tenant compte de cette mission, la Charte prescrivait-elle dans son article 46 : « Les Ministres peuvent être membres de la Chambre des Pairs ou de la Chambre des Députés. Ils ont, en outre, leur entrée dans l'une ou l'autre Chambre et doivent être entendus quand ils le demandent ». Ils y conservaient la faculté de voter (2).

Ces considérations commandaient le choix des Ministres. Ils furent pris, pendant tout le règne de Louis-Philippe, parmi les parlementaires. Cette règle fut confirmée par de rares exceptions. Le Maréchal de Castellane notait que dans le Cabinet Laffitte « M. Mérilhou, Ministre de l'Instruction Publique, est un avocat qui a du talent et des opinions très vives de l'extrême-gauche... il n'est membre d'aucune Chambre. Son entrée au Conseil a été, sans doute, jugée bien nécessaire » (3). Le Ministère Bassano, comiquement éphémère, aux dires de certains, comprenait deux membres non parlementaires : Bresson, Ministre Plénipotentiaire près Sa Majesté le Roi de Prusse, qui n'eut même pas à exercer sa fonction de Ministre, et le Baron Bernard, Lieutenant Général (4). Ce dernier fut élevé à la dignité de pair par ordonnance du même jour que sa nomination. La coutume était donc solidement établie.

Les pairs n'étaient pas exclus du pouvoir. Leur Chambre n'exerçait cependant plus en fait sur le Cabinet le contrôle parlementaire. Dufaure souleva en partie la question, pen-

(1) Cité par M^{is} de Noailles : *Le Comte Molé*, Tome VI, p. 192.

(2) Berriat Saint-Prix : *Commentaires sur la Charte Constitutionnelle*, p. 327.

(3) Castellane (de) : *Journal du Maréchal de Castellane*, Tome II, p. 391.

(4) Le Moniteur Universel, 11 novembre 1834.

dant les débats sur l'Adresse en 1839. Il critiqua la composition du second Ministère Molé, dans lequel, à son avis, un trop grand nombre de portefeuilles avaient été confiés à des pairs (1) : « Je demande que les deux Chambres, dans la haute direction des affaires publiques, aient une égalité parfaite... ce que je veux dire, c'est que le Cabinet composé comme il l'est n'accorde pas aux deux Chambres une part égale dans la direction des affaires du pays ». Lamartine lui répondit : « Je n'abaisse pas la discussion jusqu'à débattre avec l'honorable M. Dufaure, sur la question de savoir s'il y a un plus ou moins grand nombre de ministres Pairs ou de ministres Députés assis au banc du pouvoir ». Cette intervention mit fin aux débats.

Le rôle gouvernemental des Ministres leur conférait donc un caractère politique. Par ailleurs, en tant que chefs de départements ministériels, ils étaient considérés comme des fonctionnaires. Ils étaient désignés par le Chef de l'Etat qui, aux termes de l'article 13 de la Charte, « nomme à tous les emplois d'administration publique ». Mais écrivait Berriat Saint-Prix « la qualification de Ministre du Roi (2) est impropre sous un Gouvernement constitutionnel. Quoique choisis par le Roi, ils ne sont que des mandataires de la nation, car dans le système représentatif on ne connaît d'autre origine du pouvoir que la nation ; c'est en cela que consiste la souveraineté nationale » (3). Selon la Constitution, le Roi nommait les Ministres ; mais nous examinerons, à cet égard, le rôle joué en fait, pour réaliser l'unité et l'homogénéité du

(1) Quatre Ministres sur les huit qui formaient le Conseil étaient membres de la Chambre des Pairs.

(2) Le publiciste Fonfrède persistait à désigner de ce titre les Ministres, conformément à sa théorie du gouvernement royal absolu.

(3) Berriat Saint-Prix : *Commentaires sur la Charte Constitutionnelle*, p. 98.

Cabinet, par le Président du Conseil. Notamment, celui-ci ou le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, dans le cas de Ministère sans Président, comme le fut le Ministère du 1^{er} octobre 1830, contresignait les ordonnances de nomination des Ministres de son Conseil.

Le rang de plus haut fonctionnaire de leur administration comportait, pour les Secrétaires d'Etat à département, un certain nombre d'avantages et d'obligations.

Si le mandat législatif avait le caractère gratuit, la fonction de Ministre était dotée d'un traitement. Les Secrétaires d'Etat, à leur entrée en charge, recevaient une allocation pour frais de premier établissement (1). Ces frais furent réglementés par la loi du 31 janvier 1833 dans son article 11 : « Aucune somme ne pourra être allouée aux Ministres, à titre de frais de premier établissement, que par exception, et en vertu d'une ordonnance nominative et motivée, rendue conformément aux dispositions de la loi du 25 mars 1817 ». Le principe de l'exception motivée et l'obligation de faire convertir l'ordonnance en loi à la prochaine session du Parlement, renforçaient le contrôle financier des Chambres en la matière.

Les fonctionnaires publics étaient tenus de prêter, sous peine de démission, le serment prévu par l'article 1^{er} de la loi du 11 août 1830 : « Je jure fidélité au Roi des Français, obéissance à la Charte Constitutionnelle et aux lois du Royaume ».

Les nouveaux Ministres étaient astreints à réaffirmer leur fidélité au régime, ce dont ils avaient déjà pu donner l'assu-

(1) Par les ordonnances du 21 août 1830 et 23 janvier 1831, le traitement annuel fut réduit à 120.000, puis à 100.000 francs (or) ; les frais de premier établissement furent fixés à 25.000 et enfin à 12.000 francs.

rance en tant que membres d'une des deux Assemblées législatives. Mme Dosne relate cette formalité dans ses *Mémoires* : « On (les Ministres du premier Cabinet Soult) s'est rendu chez le Roi, il y a eu Conseil. On a prêté serment pour faire signer les ordonnances de pairie » (1).

La loi du 12 septembre 1830, soumettant à la réélection les Députés nommés à des fonctions publiques salariées, s'appliquait à ceux d'entre eux qui entraient au Conseil des Ministres. Ainsi par l'ordonnance du 15 octobre 1832, visant les lois électorales des 12 septembre 1830 et 19 avril 1831, et l'ordonnance du 11 octobre 1832 qui avait nommé Ministres Secrétaires d'Etat, Thiers, Guizot et Humann, le Gouvernement convoquait les collèges électoraux afin de pourvoir les sièges devenus vacants (2). L'utilité de ces réélections était-elle démontrée ? Jamais un Député ne perdit son siège pour avoir accepté un portefeuille.

Si importantes que fussent leurs fonctions administratives, les Ministres n'en demeuraient pas moins des personnes au rôle essentiellement politique. C'est pourquoi, lors de la constitution du Second Cabinet Molé, la dérogation à l'usage traditionnel opérée par les ordonnances, qui ne faisaient pas mention de la démission des Ministres remplacés (3), fut fort

(1) Mme Dosne : *Mémoires*, Tome I, p. 23.

« Personne n'est en uniforme, et Louis-Philippe s'en excuse pour sa part. Il s'assied. Debout derrière lui, le Garde des Sceaux lit la formule du serment : Au lieu d'attendre que la main de chacun de ses Ministres se lève au prononcer de la phrase fatidique « Je le jure », il la leur prend avec force témoignages d'affection et les embrasse. A Thiers, il dit : « C'est pour la première fois, j'espère que ce sera pour longtemps ». Après quoi le Maréchal Soult conduit ses collaborateurs aux petits appartements de l'entresol rendre la visite de corps réglementaire à la famille royale ». Malo : *Thiers*, p. 173.

(2) Le Moniteur Universel du 18 octobre 1832. Il convient de remarquer que Thiers était chargé de l'exécution de cette ordonnance en qualité de Ministre de l'Intérieur.

(3) Le Moniteur Universel du 16 avril 1837.

remarquée. Elles les avaient traités comme des fonctionnaires révoqués. Ce fut le sort, comme nous le verrons, réservé à Lacave-Laplagne, en 1847.

§ 2. — *La compétence et les attributions des Ministres
Leurs départements*

I

De nos jours, nous paraissions préférer le « Gouvernement par amateurs ». Nous considérons que les Ministres sont les chefs politiques et non point les chefs techniques de leur département. « Dans tous les ordres de l'activité humaine, l'intelligence générale doit collaborer avec la compétence technique et la contrôler : cette règle s'applique avec une force particulière au Gouvernement » (1). Mirabeau parlait dans ce sens : « L'aptitude spéciale suffit à de bons premiers commis, mais les meilleurs commis sont les plus détestables Ministres ».

Ces idées sur la compétence technique des Secrétaires d'Etat à département ne paraissent pas avoir recueilli l'adhésion totale de la Monarchie de Juillet. De très nombreux Ministères eurent à leur tête des dirigeants spécialistes des questions qui entraient dans leurs attributions. Le portefeuille de la Justice fut détenu par des avocats tels que Mérilhou et Teste ou des magistrats comme Persil et Hébert. Les universitaires Guizot, Cousin, Villemain eurent souvent entre leurs mains le département de l'Instruction Publique. Les Affaires Etrangères furent à maintes reprises confiées à

(1) Joseph-Barthélemy et Duez : *Traité de Droit Constitutionnel*, p. 643.

des spécialistes, qui représentèrent la France à l'étranger, par exemple, Sébastiani, Guizot, Broglie, et même à des personnages de la Carrière comme Bresson. Des Officiers de Marine présidèrent presque continuellement aux destinées de la Marine et des Colonies. Quant au portefeuille de la Guerre, il revint toujours à un militaire.

Cette méthode donna quelques bons résultats. Le Ministère des Finances fut admirablement géré par le Baron Louis et Humann, spécialistes aux qualités exceptionnelles. Cependant, dans l'ensemble, elle ne fut pas toujours heureuse, et souleva des critiques. « Le Maréchal Gérard, disait Castellane, ne doit pas rester au Ministère de la Guerre. En attendant rien n'est comparable à la confusion qui règne dans ce département... (il) s'en est pris aux cadres mêmes des régiments, et avec les meilleures intentions du monde a établi l'indiscipline dans l'armée. Il gouverne son Ministère comme un état-major, envoyant des ordres de son cabinet dans les bureaux et faisant ainsi des nominations sans consulter les dossiers, sans rapports préalables » (1).

Le principe de la compétence technique était attaqué. Le même Castellane ne semblait guère convaincu par les paroles du général de Cubières disant : « qu'il a accepté pour empêcher M. Thiers de mettre le Ministère de la Guerre entre les mains d'un homme qui ne soit pas militaire et qu'il croit par là nous avoir rendu service » (2).

Il y eut, toutefois, des exceptions notoires, à ce respect de la spécialité ministérielle. Le cas de Thiers qui occupa avec brio le poste de Sous-Secrétaire d'Etat aux Finances, puis

(1) Castellane (de) : *Journal du Maréchal de Castellane*, Tome II, p. 393.

(2) Castellane (de) : Op. cité, 29 février 1840, Tome III, p. 211.

successivement ceux de Ministre aux départements de l'Intérieur, du Commerce et des Travaux Publics, des Affaires Etrangères, ce dernier avec la Présidence du Conseil illustre la conception plus juste en faveur actuellement.

II

Dans la sphère particulière de leurs attributions respectives, les Ministres étaient les seuls maîtres. Ils ne surent pas toujours protéger leur pouvoir contre certaines ingérences. Nous avons vu que les princes royaux, le duc d'Orléans et le duc de Nemours, participaient habituellement, quel que fût le Ministre en fonction, à l'administration du département de la Guerre. De même, nous reconnaitrons plus loin l'immixtion volontaire et très étendue de Louis-Philippe dans la direction des Affaires Etrangères sous de nombreux Cabinets : par exemple, les Gouvernements Laffitte, Molé, Soult. Mais il y eut des Ministres, Broglie, Thiers, qui défendirent énergiquement la plénitude des prérogatives dont ils portaient la responsabilité, contre les dépassements de pouvoirs royaux.

Pour certaines affaires entrant dans leurs attributions propres, mais sur lesquelles le Conseil avait un droit de regard, car elles intéressaient la politique générale du Gouvernement, des Cabinets donnèrent entière liberté de décision à des Ministres. Le 21 décembre 1830, à la demande logique de Montalivet, Ministre de l'Intérieur, d'une délibération du Conseil au sujet des difficultés rencontrées par le procès des Ministres de Charles X, Laffitte lui répondait : « Mon cher Collègue, le Conseil n'est pas en nombre et ne saurait délibérer ; mais vous connaissez la confiance que nous avons tous en vous. Agissez donc en toute liberté, suivant ce qu'exi-

geront les circonstances (1) ». A propos de l'affaire de la Duchesse de Berry, Thiers, Ministre de l'Intérieur, reçut une carte blanche identique en Conseil de Cabinet (2).

Les attributions de Ministre n'étaient pas légalement exclusives de toutes autres attributions administratives: Le cumul des fonctions se pratiquait d'une manière courante. L'ordonnance qui attribuait au Maréchal Mortier la Présidence du Conseil, l'autorisait à conserver les fonctions de Grand Chancelier de la Légion d'Honneur. De même Barthe, alors Garde des Sceaux, fut nommé Premier Président de la Cour des Comptes (3).

Le Département de la Justice se trouvait être le premier dans l'ordre des Ministères. Ce rang conférait au Garde des Sceaux des attributions particulières que Louis-Philippe entendit développer au détriment des prérogatives du Président du Conseil.

S'il advint au Ministre des Affaires Etrangères (4) ou au Ministre de l'Intérieur du Cabinet démissionnaire de contresigner la nomination du nouveau Président du Conseil, un

(1) Montalivet (de) : *Fragments et souvenirs*, Tome I, p. 187.

(2) Thiers « communiquera directement avec les agents qu'il emploiera et gardera le secret vis-à-vis de ses Collègues jusqu'au résultat acquis ». Malo : *Thiers*, p. 178.

(3) Duvergier : *Collection complète des lois, décrets, ordonnances et avis du Conseil d'Etat*. Année 1834, p. 52.

(4) Le Roi ayant cru comprendre que le Président sortant, Laffitte, ne désirait pas contresigner l'ordonnance de nomination du nouveau Premier Ministre, lui écrivit ce billet : « Le Général Sébastiani (Ministre des Affaires Etrangères qui conservait son portefeuille) désire que je vous dise que c'est comme le plus ancien des Ministres qu'il a été condamné à signer les ordonnances, et qu'il en éprouve une peine extrême ». « Le Général vint lui-même me voir pour me dire combien il en était affligé ». Laffitte : *Mémoires*, p. 288.

L'esprit et les termes de cette lettre pourraient laisser croire que l'usage désignait le Président du Conseil pour le contreseing de telles ordonnances. Il n'en fut rien pendant le règne de Louis-Philippe.

usage plus constant s'établit en faveur du Secrétaire d'Etat à la Justice (1).

En 1835, le Président du Conseil qui, depuis le début de la Restauration, contresignait les ordonnances de nomination des Pairs, se vit enlever l'exercice de ce contreseing au profit du Garde des Sceaux. Le Comte Molé, Premier Ministre, exprima à Louis-Philippe son désir de le reprendre : « La Chambre des Pairs le désire, et je ne comprendrais pas, je l'avoue, comment à l'examen il pourrait en être autrement. J'avoue au Roi que j'y attache un véritable prix » (2).

C'est le Ministre de la Justice qui lisait la formule du serment au moment de la présentation du Cabinet au Roi (3).

A raison de la primauté de ce département dans l'importance des Ministères, Louis-Philippe considérait le Garde des Sceaux comme le Président de fait du Conseil, et à ce titre aurait voulu lui réserver la direction des débats aux réunions gouvernementales (4). Ces indications laissent présager l'attitude qu'observa le Chef de l'Etat à l'égard de l'institution de la Présidence du Conseil.

III

C'est fort justement que la Charte n'avait pas arrêté les attributions et le nombre des départements.

L'évolution des circonstances économiques pouvait justifier la création de nouveaux services publics. D'autre part, écrivait Berriat Saint-Prix en 1836, « la fixité entraînerait de la gêne pour la puissance exécutive, en ce sens qu'elle ne

(1) Il en fut ainsi notamment pour les présidents Laffitte, Soult, Gérard, Bassano, Mortier, Broglie.

(2) M^{rs} de Noailles : *Le Comte Molé*, Tome V, p. 291, note 2.

(3) Malo : *Thiers*, p. 173.

(4) Dupin : *Mémoires* : Tome II, p. 441 et Tome IV, p. 34.

pourrait plus attirer à elle un homme d'Etat, en lui offrant de grossir tel ou tel Ministère trop modeste pour satisfaire son ambition, d'une de ces branches administratives qui voyagent depuis vingt ans d'un département à l'autre, comme les Cultes, les Travaux Publics, le Commerce, la Police, l'Instruction Publique » (1). Et cet auteur condamnait une pratique dont la suppression entraînerait pour le Gouvernement un inconvénient « moindre que l'avantage de faire connaître, d'une manière certaine, aux administrés, quel est leur supérieur ; et que l'économie de premier établissement ».

Cette critique fut entendue. La loi du 24 juillet 1843 (2) stipula, dans son article 7, que : « avant le 1^{er} janvier 1845, l'organisation centrale de chaque Ministère sera régiee par ordonnance royale insérée au Bulletin des Lois : aucune modification ne pourra être apportée que dans la même forme et avec la même publicité ».

Les ordonnances prévues furent prises avant la fin décembre 1844. L'organisation des Ministères acquérait une stabilité utile. Mais jusqu'à cette date, elle fut caractérisée par une incessante mobilité.

Les premiers Cabinets comprenaient sept départements ministériels. L'évolution de la situation générale du pays amena la création de nouveaux Ministères. Casimir Perier constitua une huitième administration centrale autonome à laquelle furent réunis les services publics du Commerce et des Travaux Publics, détachés du Ministère de l'Intérieur. Celui-ci était réduit à ses attributions de contrôle des administrations départementales et communales et à celles qui

(1) Berriat St-Prix : *Commentaires sur la Charte Constitutionnelle*, p. 326 et 327.

(2) Duvergier : *Collection citée*, année 1843, p. 408 et suivantes.

avaient un caractère nettement politique. Cette « administration qui comprenait la garde nationale, le personnel des Préfets, la police, le télégraphe et le droit de réquisition de toute force armée était à elle seule le Gouvernement presque tout entier, et dès lors cette partie essentielle du Ministère de l'Intérieur devait être remise aux mains de la Présidence dans l'intérêt même de l'unité et de l'action du pouvoir » (1). Le Premier Ministre en prit la direction.

La plupart des intérêts matériels ou intellectuels de la France dépendait de ce département qui groupait en 1830 des branches administratives très étendues et très variées. « Pas plus dans l'organisation du pouvoir central que dans ses rapports avec les pouvoirs locaux, le travail n'était bien divisé, ni les attributions convenablement réparties » (2).

Les services de l'Agriculture lui furent retirés comme l'avaient déjà été ceux du Commerce et des Travaux Publics. Ces trois branches d'administration publique formèrent un moment un seul département qui se scinda sous le second Cabinet Soult pour laisser place à une neuvième administration centrale dénommée l'Agriculture et le Commerce.

Après de longs tâtonnements et essais empiriques, les réformes gouvernementales avaient abouti. L'accroissement du nombre des cadres ministériels, et le mode plus judicieux et compréhensif de répartition de leurs attributions respectives, progrès sensible, améliorèrent la conduite des affaires publiques.

(1) Montalivet (de) : *Fragments et souvenirs*, Tome I, p. 320.

(2) Le Ministre de l'Intérieur centralisait « non seulement l'administration générale, départementale et communale, les établissements d'ordre public ou de charité, la police du royaume, les gardes nationales, mais les travaux publics de tout genre, l'agriculture, l'industrie, le commerce, les sciences, les lettres, les arts ». Guizot : *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, Tome II, p. 52.

Les services de l'Etat étaient l'enjeu de manœuvres secrètes ou de négociations, dans lesquelles le bien public n'était pas toujours en cause, pendant la période de formation des Cabinets. Au moment de la constitution du premier Ministère Soult, « Thiers fit peu attention aux détails, mais d'Argout, Ministre du Commerce, plus soigneux de ses intérêts tira à lui la couverture, déposséda le Ministère de l'Intérieur de plusieurs de ses attributions et le lendemain seulement Thiers s'aperçut qu'il avait eu tort de ne pas les exiger car, certes, il les aurait obtenues » (1).

Ces deux Secrétaires d'Etat échangèrent leur portefeuille après l'arrestation de la Duchesse de Berry. Ces mutations politiques provoquaient des perturbations : « On dirait qu'il n'y a plus de Ministre de l'Intérieur, se plaignait Barante ; les affaires sont exclusivement livrées aux bureaux, qui n'ont aucun discernement des circonstances locales et ne voient dans les affaires que le papier » (2).

La logique ne présidait pas toujours à la distribution des services publics entre les divers départements, surtout au début de la Monarchie. Casimir Perier eut le mérite de rattacher le Conseil d'Etat jusqu'alors uni à l'Instruction Publique et aux Cultes, à la Justice. Ce grand organe consultatif du Gouvernement et juridictionnel avait été sauvé, par Broglie en août 1830, « de l'orage qui grondait sur lui dans la pensée du Roi, et des griffes du Garde des Sceaux (Dupont de l'Eure), qui s'apprêtait à le dépecer au profit des tribunaux et des administrations électives » (3). Une ordonnance « remettait sur pied l'ancien Conseil d'Etat sur un

(1) Mme Dosne : *Mémoires*, Tome I, p. 21.

(2) Lettre de De Barante à Guizot, le 13 juillet 1833. De Barante : *Souvenirs*, Tome V, p. 63.

(3) V. de Broglie : *Souvenirs* (1785-1870), Tome IV, p. 60.

plan nouveau dans ses attributions, et révisé très sévèrement dans son personnel » (1).

Section II. — Les Ministres sans portefeuille

Aux côtés des Secrétaires d'Etat à département siégeaient, au Conseil, les Ministres sans portefeuille qui « n'ont pas d'autre titre que cette participation aux délibérations ministérielles » (2). Ne gérant aucun service public, ils participaient, toutefois, à la vie du Ministère. Ils ne recevaient pas de traitement.

Leur rôle paraît ne pas avoir été clairement dégagé. L'existence de ces Secrétaires d'Etat n'est relevée que dans trois Cabinets : ceux du 11 août 1830, du premier Ministère Soult et Broglie.

Dans la composition du premier entraient quatre Ministres sans portefeuille. Trois d'entre eux étaient des personnages dont l'importance renforçait l'autorité insuffisante du Conseil : Laffitte, Casimir Perier et Dupin. Celui-ci avait été autorisé, par ordonnance, à cumuler sa fonction avec la charge de Procureur Général à la Cour de Cassation (3), et Laffitte n'avait accepté d'entrer au Conseil qu'à condition de conserver la Présidence de la Chambre et la direction pratique de sa Banque (4). Il avait fallu, semble-t-il, satisfaire des ambitions.

(1) V. de Broglie : *Souvenirs* (1785-1870), Tome IV, p. 60.

(2) Joseph-Barthélemy et Duez : *Traité de Droit Constitutionnel*, p. 657.

Il convient, d'ailleurs, de remarquer que les ordonnances de nomination les qualifiaient de « Ministres avec entrée à notre Conseil des Ministres ». (Cf. l'ordonnance du 12 mars 1835 relative au vice-amiral de Rigny).

(3) Duvergier : Collection citée, année 1830, p. 201.

(4) Casimir Perier : Eh bien ! puisque vous ne voulez pas être

L'unité et l'homogénéité gouvernementales souffraient de la présence de ces « conseillers bénévoles, siégeant les bras croisés, regardant les coups sans répondre de rien ni disposer de personne, mais ayant (trois sur quatre au moins) l'oreille du Prince et le vent de la popularité » (1). Ces Ministres étaient des censeurs incommodes pour les Secrétaires d'Etat à département.

La notion de la solidarité ministérielle paraît avoir été méconnue. Le Roi me fit savoir, écrit Dupin, qu'entrant sans portefeuille, « je serais dans le Cabinet sans embarras et sans responsabilité, aidant seulement mes collègues Ministres de ma parole à la tribune, de mon influence sur la Chambre et de mes connaissances de jurisconsulte dans les Conseils » (2).

Ce second point fut mieux observé, Dupin et Casimir Perier intervinrent dans les débats législatifs pour soutenir le Gouvernement.

Sébastieni, Ministre sans portefeuille, dans le premier Ministère Soult, eut un sens plus précis de sa responsabilité. Entré au Conseil, comme signataire du traité américain dont la Chambre des Députés avait rejeté la ratification proposée par le Ministre des Affaires Etrangères, Broglie, il suivit ce dernier dans sa retraite. La démission de ce Ministre dé-

Ministre, il me vient une autre idée, afin que nous ne le soyons ni l'un ni l'autre, et que le Roi soit néanmoins satisfait.

Laffitte : Pourvu que je ne sois pas obligé de renoncer à la Présidence de la Chambre, ni à mes affaires de Banque, je le veux bien.

Casimir Perier : Vous serez avec moi, Ministre sans responsabilité et sans portefeuille, avec la faculté de nous retirer quand nous voudrons.

Laffitte : Soit...

Laffitte : *Mémoires*, p. 226.

(1) V. de Broglie : *Op. cit.* Tome IV, p. 18.

(2) Dupin : *Mémoires*, Tome II, p. 179.

pourvu de département n'avait, selon l'opinion de l'époque, aucune conséquence politique (1).

Le rôle du Comte de Rigny, Secrétaire d'Etat sans portefeuille dans le Cabinet de Broglie, est mal défini. L'amitié qui le liait au Président du Conseil et leur communauté de vues en politique extérieure décidèrent peut-être de son entrée au Conseil ; mais il n'est pas exclu que celle-ci fut l'œuvre du Roi, toujours désireux de s'entourer d'hommes fidèles à ses visées gouvernementales. Il assura l'intérim du département de la Guerre jusqu'à la nomination à ce poste du maréchal Maison.

Deux Premiers Ministres abandonnèrent leur portefeuille au cours de leur activité gouvernementale. Ce fait marqua à chaque fois la nécessité ou leur désir de s'écarter du pouvoir.

Casimir Perier se fit remplacer à la tête de son département par Montalivet quand il sentit ses forces décliner, près de l'abandonner. Sa maladie ne faisait déjà plus de la Présidence qu'un simple titre. Quant à Soult, dans son troisième Cabinet, il quitta le Ministère de la Guerre ; cette fonction devenait trop lourde pour un homme âgé. Mais cette démission ne pouvait diminuer son autorité présidentielle qui n'était qu'apparente.

Interprète exact, semble-t-il, des idées de son temps, Montalivet faisait remarquer à Casimir Perier que son premier projet, vite délaissé, d'être Premier Ministre sans portefeuille « faisait de la Présidence du Conseil une dignité plutôt qu'une fonction » (2).

(1) Mme Dosne : *Mémoires*, Tome I, p. 50.

(2) Montalivet (de) : *Fragments et Souvenirs*, Tome I, p. 284 et 285.

Section III. — **Les Sous-Secrétaires d'Etat**

Le droit d'entrer au Conseil était réservé, en dernier lieu, aux Sous-Secrétaires d'Etat.

Cette institution n'avait point de valeur constitutionnelle, mais réglementaire. Sa création remontait à l'ordonnance royale du 9 mai 1816 qui déclarait : Article 1^{er}. — « Des Sous-Secrétaires, nommés par nous, seront attachés à nos Ministres Secrétaires d'Etat, lorsque ceux-ci le jugeront nécessaire au bien de notre service ». Article 2. — « Les Sous-Secrétaires d'Etat seront chargés de toutes les parties de l'Administration et de la correspondance générale qui leur seront déléguées par nos Ministres Secrétaires d'Etat dans leurs départements respectifs ».

Les Ministres qui appréciaient souverainement l'utilité de s'adjoindre un second pour expédier les affaires de leur département, se servirent assez peu de cette faculté. Parmi les seize Cabinets qui se succédèrent sous Louis-Philippe, huit (1) seulement comptèrent des Sous-Secrétaires d'Etat. Le plus souvent il n'y en eut qu'un au Conseil ; le maximum, trois, fut atteint dans le Ministère Soult de 1840.

Leur nomination fut toujours signée, après un délai plus ou moins long, postérieurement à la constitution des Cabinets. Cela permet de supposer que l'expérience de circonstances particulières, telles que l'insuffisance du chef du département dont la démission ne pouvait être envisagée (cas de Laffitte) ou un accroissement considérable de travail incitait un Secrétaire d'Etat à alléger sa tâche.

Le choix de ces Sous-Ministres fut guidé par d'autres puis-

(1) Les Cabinets Laffitte, Broglie, Molé de 1836 et 1837, Soult de 1839, Thiers de 1840, Soult de 1840 et Guizot.

sants motifs. Les Gouvernements y trouvaient un moyen politique de « conquête personnelle » qui était d'une pratique courante à l'époque. L'influence qu'exerçaient les Sous-Secrétaires dans les Chambres était utilisée pour élargir et rendre plus stable la majorité du Cabinet au Parlement. Aussi les Ministres les choisissaient-ils parmi les membres des Assemblées Législatives. Leur rôle politique semble confirmé par le fait que sur les douze Sous-Secrétaires d'Etat que connut la Monarchie de Juillet, cinq remplirent leurs fonctions au Ministère de l'Intérieur.

Leurs attributions administratives étaient le plus souvent réglées par un simple accord entre le chef du département ministériel et le titulaire du poste. Par exception, l'ordonnance qui nommait Legrand au Sous-Secrétariat des Travaux Publics le chargeait spécialement de la direction de certains services, soit en l'absence du Ministre, soit à titre permanent. Elle ajoutait qu'il « exercera, d'ailleurs, les autres attributions qui lui seront déléguées par le Ministre » (1). Le principe de la simple entente avec le Secrétaire d'Etat pour la division du travail était donc affirmé par ce texte.

Thiers, Sous-Secrétaire d'Etat aux Finances dans le Cabinet Laffitte, deux semaines à peine après son élection à la Chambre, déploya une activité et une habileté qui firent rapidement de lui le vrai Ministre. Il rédigea lui-même le discours par lequel le Premier Ministre allait exposer le programme et la politique du Cabinet au Parlement. Le Roi renonça aux modifications qu'il avait apportées à ce discours, à la demande de Dupont de l'Eure, vigoureusement

(1) Ordonnance du 18 mai 1839. Duvergier : *Collection citée*, année 1839, p. 103.

appuyé par Thiers qui ne consentaient à conserver leur portefeuille qu'à cette condition (1).

Guizot écrit que « M. Thiers travaillait souvent directement avec le Roi, sans que M. Laffitte, à qui il épargnait ainsi l'épreuve et l'ennui du travail, en prit aucun ombrage ». Le Président du Conseil s'en remettait à Thiers « soit pour les travaux intérieurs, soit pour les débats parlementaires qui s'y rapportaient » (2). L'abstention de Thiers en politique générale était due uniquement à la faiblesse du Cabinet. Pour ne pas compromettre sa carrière ministérielle, il préférait à ce moment se cantonner dans les questions administratives et techniques où il montra sa valeur et grandit sa réputation.

Les Sous-Secrétaires d'Etat étaient couverts par les Ministres auprès desquels ils étaient placés, seuls responsables devant les Chambres aux termes de la Constitution. Ils suivaient le sort du chef de leur département et du Cabinet. Jubelin, Sous-Secrétaire d'Etat près du Vice-Amiral Mackau, resta toutefois à la Marine et aux Colonies, quand le duc de Montebello prit en 1847 ce portefeuille.

Le Sous-Secrétariat d'Etat conservait pour les aspirants Ministres le caractère qu'il avait eu sous la Restauration (3), d'un stage où ils se préparaient aux fonctions supérieures.

Thiers, Gasparin, Rémusat et Parant illustrèrent ce principe de leur exemple. Plus tard, en 1837, Guizot faisait annoncer dans ses journaux qu'à son retour au Gouvernement son premier soin serait de « pourvoir à la formation d'un grand nombre de hautes positions secondaires pour

(1) Malo : *Thiers*, p. 158.

(2) Guizot : *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, Tome II, p. 164 et 165.

(3) Joseph - Barthélemy : *Introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*, p. 120.

fonder un corps politique et comme une pépinière de candidats futurs du pouvoir (1) ».

Cette promesse n'eut pas l'ampleur attendue.

Section IV. — Les Ministres d'Etat et le Conseil Privé

Les Ministres d'Etat entraient au Conseil Privé institué en 1815. Cet organe hiérarchiquement supérieur au Conseil des Ministres était incompatible avec le principe du régime parlementaire et son fonctionnement régulier. En fait, il n'avait pas eu d'existence réelle et active.

L'ordonnance du 28 août 1830 supprima les Ministres d'Etat (2).

Cependant, sur les instances réitérées de Dupin, une ordonnance royale rendue le 25 décembre 1842 (3), créa à nouveau les Ministres d'Etat et le Conseil privé. Les trois premiers articles stipulaient :

ARTICLE PREMIER. — « Ceux qui auront rendu à l'Etat, dans les hautes fonctions publiques, civiles ou militaires, des services éminents pourront recevoir de nous le titre et le rang de Ministres d'Etat ».

ART. 2. — « Nul ne peut être nommé Ministre d'Etat s'il n'est ou n'a été : Ministre, Secrétaire d'Etat ; Chancelier de France ; Président de la Chambre des Pairs ; Président de la

(1) M^{re} de Noailles : *Le Comte Molé*, Tome V, p. 238.

(2) Duvergier : *Collection citée*, année 1830, p. 217.

(3) Duvergier : *Collection citée*, année 1832, p. 416.

Mme Dosne écrivait : « On a arrêté l'institution du Conseil Privé. On fait signer l'ordonnance au Roi pour profiter de ses bonnes dispositions... malgré l'argent qui lui en coûte, le Roi a signé gaieusement... ». Dix jours après le 22 octobre 1832 elle notait : « Le Général Sébastiani qui, en qualité de Président du Conseil Privé, assiste aux Conseils qui se tiennent chez le Roi (!)... ».

Mme Dosne : *Mémoires*, Tome I, p. 21 et 36.

L'ordonnance ne fut pas publiée.

Chambre des Députés... » Puis suivait une liste des hauts dignitaires de la Monarchie, fonctionnaires ou magistrats.

ART. 3. — « Lorsque nous jugerons convenable de réunir auprès de notre personne un Conseil privé, il sera formé : 1° des princes de notre Famille ayant atteint l'âge de la majorité ; 2° des Ministres Secréétaires d'Etat en exercice ; 3° de ceux des Ministres d'Etat que nous y aurons appelés par une convocation spéciale ».

Cette ordonnance n'avait pas prévu de moyens d'exécution financiers. Le traitement qui serait accordé à certains Ministres d'Etat, notamment à ceux qui avaient été Ministres à portefeuille, devait être fixé. Le Ministère Soult ne se sentit pas assez sûr de sa majorité pour déposer un projet sur cette question (1). Le régime organisé par l'ordonnance de 1842, dont le principe était déjà contraire à l'esprit et à la coutume parlementaires, garda une existence théorique, pour le plus grand bien du Gouvernement de Cabinet.

Dupin exprimait le regret, après la retraite de Cousin et Villemain, Ministres successifs de l'Instruction Publique, que « des hommes d'un tel mérite ne retrouvassent pas, après leur sortie du Ministère, les positions qu'ils avaient au moment de leur entrée au Conseil, ou du moins un équivalent (2) ».

Dans sa pensée, il aurait voulu confier en particulier aux Ministres d'Etat siégeant en Conseil privé, le rôle d'informateur du Roi pendant la constitution des Ministères. Ils auraient facilité les négociations en donnant au chef de l'Etat, auquel ils manquaient, à son avis, les renseignements précis sur le mode de formation des Cabinets, qu'imposaient les circonstances.

(1) Dupin : *Mémoires*, Tome IV, p. 187.

(2) Dupin : *Mémoires*, Tome IV, p. 205.

Cette idée de Dupin surprend doublement : le régime parlementaire était pratiqué d'une façon assez souple et mettait le chef de l'Etat en rapport direct avec les personnes compétentes de telle sorte qu'il ne pouvait être embarrassé dans la solution des crises ministérielles ; d'autre part, elle venait d'un homme qui avait occupé la Présidence de la Chambre des Députés pendant de longues années et s'efforçait de respecter strictement les principes du Gouvernement de Cabinet.

Il semble plutôt, que si cette institution avait vécu, elle aurait été utilisée de la même façon que sous la Restauration. Le Gouvernement aurait trouvé un moyen pratique de témoigner son estime et sa satisfaction, en accordant à certains personnages le titre purement honorifique de Ministre d'Etat.

CHAPITRE IV

LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL

Dans la salle des séances du Conseil des Ministres s'assemblaient donc des personnes se distinguant par des qualités de même nature, des Ministres soumis, comme les faits nous le démontreront, à une égale responsabilité. Cette composition attestait l'unité en quelque sorte « matérielle » du Ministère. Pour parfaire cette unité et lui donner un symbole, les Ministres devaient être rattachés les uns aux autres par le lien de la direction commune du Président du Conseil (1).

Le Premier Ministre représente les idées dominantes du Cabinet. Il lui imprime une impulsion générale qui assure l'harmonie de tous ses actes. « Du jour où a été admise l'irresponsabilité du Président de la République, affirmait Poincaré, la Présidence du Conseil distincte et responsable s'imposait comme dans tous les pays de régime parlemen-

(1) Joseph-Barthélemy : *Introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*, p. 134.

taire... Il en est exactement dans les monarchies constitutionnelles comme dans les républiques parlementaires. Le chef de l'Etat conseille, surveille, contrôle, mais ne gouverne pas. Si les cabinets prennent des décisions qu'il désapprouve et qu'il a vainement essayé d'empêcher, les circonstances peuvent lui imposer le dur devoir de les subir. Le véritable chef du pouvoir exécutif, c'est celui que les Chambres sont maîtresses d'interpeller et de renverser, c'est le Président du Conseil (1) ».

La Monarchie de Juillet se conforma-t-elle dans la pratique du gouvernement de cabinet aux principes éclairés de notre doctrine contemporaine ?

Section I. — La nécessité de la Présidence du Conseil

Sir John Simon rappelait au cours d'une conférence, que la Présidence du Conseil, dont le lieu de naissance fut l'Angleterre, s'était formée d'une façon spontanée, progressive et coutumière dans son pays d'origine. « Notre droit écrit, disait-il, ignore tout autant l'expression — Premier Ministre — que le mot — Cabinet Britannique — (2) ».

Cette institution fut introduite en France par un texte. Louis XVIII prit, le 9 juillet 1815, une ordonnance en vertu de laquelle le titre de Président du Conseil était décerné à Talleyrand.

La fonction de Premier Ministre avait connu maintes vicissitudes sous la Restauration. Les rédacteurs de la Charte de

(1) Raymond Poincaré : *Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} octobre 1921, p. 719.

(2) Conférence du 28 février 1935, citée par M. Joseph-Barthélemy : *Revue d'Histoire Politique et Constitutionnelle*, 1^{re} année, N° 1, janvier-mars 1937.

1830 ne se préoccupèrent pas de fixer son destin. Aucun article de la Constitution ne confirmait ni ne rehaussait la validité seulement réglementaire de la Présidence du Conseil.

L'aventure Polignac ne pouvait avoir eu pour effet de jeter la suspicion et le discrédit sur la Présidence du Conseil. L'erreur d'un homme ne condamnait pas le principe de l'institution. Le maintien de son existence s'imposait, puisque l'ensemble du pays s'était prononcé en faveur du Gouvernement de Cabinet dont elle était un des principaux organes.

La nouvelle dynastie ne fut guère empressée de reconnaître d'une manière effective la nécessité de la Présidence du Conseil.

L'organisation provisoire de la Lieutenance Générale laissait la direction du Gouvernement au duc d'Orléans, assisté de ses collaborateurs, les commissaires. Assurer la continuité du pouvoir, expédier les affaires courantes jusqu'au vote de la Constitution, tels étaient les buts à poursuivre pendant l'inter règne.

La Monarchie de Juillet allait compter trois Ministères sans Président.

La première conséquence de la Révolution, entreprise au nom du régime parlementaire, fut d'en suspendre momentanément l'application.

A son avènement, Louis-Philippe formait le 11 août 1830 un Cabinet. Il n'y avait pas de Premier Ministre pour réaliser l'unité de direction de la politique du Conseil.

Cette absence d'un Président responsable reflétait l'hésitation du chef de l'Etat à s'engager dans une des deux tendances politiques contraires qui s'affrontaient : la « résistance » aux conséquences des Journées de Juillet attendues

par les hommes d'opinion avancée et les partisans du « mouvement ». L'état de la Chambre des Députés ne pouvait lui fournir d'indications utiles ; elle manquait de partis classés et organisés. Une majorité s'était dressée contre Polignac ; la chute de celui-ci la laissait flottante, divisée, voire sans but précis. Au surplus, elle était réduite en nombre. « La Chambre, constatait le National, représente la France d'il y a six mois ; c'est presque comme si l'on disait la France d'il y a quinze ans ».

Le duc de Broglie avait conseillé au Roi « de ne pas se presser de jouer en règle au Gouvernement parlementaire... Le Roi a trop d'expérience des hommes et des affaires pour se flatter d'installer au lendemain d'une révolution, un Ministère sérieux, solide et durable. La révolution va survivre à la victoire... Tout Ministère, quel qu'il soit, s'use bien vite dans cette mêlée et se compromet bientôt à l'ingrat métier de dire non » (1).

Le Roi déclara à Dupont de l'Eure qu'il voulait « un trône populaire entouré d'institutions républicaines » (2). Mais il préféra louvoyer et gagner du temps. La composition du Cabinet démontrait cette détermination.

Les Secrétaires d'Etat avaient, pour la plupart, été conservés parmi les commissaires provisoires et les membres du « Conseil Intime » de la Lieutenance Générale. De fortes personnalités représentant les deux tendances politiques siégeaient au Conseil. L'hétérogénéité voulue du Cabinet, rendant impossible la direction commune d'un Premier Ministre, faisait le jeu du Roi.

Président de fait, les velléités contradictoires du Minis-

(1) Cité par Thureau-Dangin : *Histoire de la Monarchie de Juillet*, Tome I, p. 46.

(2) Laffitte, *Mémoires*, p. 211.

tière lui permettaient de gouverner à son aise, d'orienter la politique générale. Situation pleine de risques pour un monarque irresponsable.

L'opinion se lassa vite de ce Cabinet fantôme et sans programme. « Où est-il ? Que fait-il ? Que pense-t-il ? » demandait le National (1).

Les dissensions s'accroissaient à l'intérieur du Conseil, livré à lui-même. A la séance du 28 octobre 1830, le duc de Broglie se résolut à prendre position : « Il est possible, dit-il, que ce dernier parti (céder au mouvement) soit le meilleur, peut-être même le seul praticable, et dès lors on ne saurait mieux faire que de placer à la tête du Ministère un chef qui le professe ; mais il faut que ce chef soit secondé par des collègues qui l'assistent et ne contrarient ni ses actes ni ses desseins. Si ce chef doit être M. Laffitte, j'y consens, pourvu qu'il soit chargé de choisir lui-même ses collègues, et je préviens d'avance que ne partageant pas son opinion, je ne saurais lui promettre de lui prêter mon concours (2).

Ces paroles suffirent à entraîner la dissolution du Cabinet, dont la durée avait été favorisée par la carence d'un contrôle parlementaire énergique. Le Roi se décidait à appliquer les règles parlementaires. Une ordonnance du 2 novembre suivant faisait de Laffitte le Président du nouveau Conseil.

Louis-Philippe n'avait pas cependant perdu tout espoir de se passer de Premier Ministre dont la présence contrariait le libre exercice de son goût pour le gouvernement personnel, et l'empêchait de revendiquer aux yeux du pays le mérite de ses propres actes.

La maladie mortelle de Casimir Perier lui fournit l'oc-

(1) *Le National*, 16 octobre 1830.

(2) Cité par Thureau-Dangin : *Histoire de la Monarchie de Juillet*, Tome I, p. 131.

casion désirée. Le 27 avril 1832, atteint de choléra, Perier résignait son portefeuille entre les mains de Montalivet. Il conservait la Présidence du Conseil ; mais cette dernière, rendue purement nominale par son état de santé, n'offrait plus d'obstacle à l'influence renaissante du Roi. Et à sa mort le Premier Ministre ne fut pas remplacé. Le Cabinet demeurait en fonction ; Louis-Philippe s'en réservait à dessein la Présidence de fait.

Cette situation comblait ses vues. « Perier est mort, disait-il. Est-ce un bien ? Est-ce un mal ? ». Il poursuivait : « J'avais beau faire, tout ce qui se faisait de bon était attribué à Casimir Perier et les incidents malheureux retombaient toujours à ma charge. Aujourd'hui au moins, on verra que c'est moi qui règne seul, tout seul » (1).

Il entendit persuader les parlementaires que le « système du 13 mars » était le sien ; la politique de Perier en aurait été seulement l'application.

Tous ces propos révélaient la singulière conception que le Roi se faisait de son rôle de chef d'Etat constitutionnel.

Les Ministres avaient docilement accepté la direction royale. Mais la disparition de Casimir Perier portait un coup décisif au Cabinet. Avec le symbole de son unité disparaissait toute homogénéité. Les rivalités se dressèrent au sein du Conseil.

Le Ministère perdait l'autorité que lui avait acquise la ferme conduite des affaires de son chef défunt. Il ne représentait plus une signification politique bien précise. Privé d'orateur de premier plan, de membre influent dans les Chambres, le Cabinet participait aux débats législatifs sans réussir à regagner son prestige.

(1) Cité par Lucas-Dubreton : *Louis-Philippe*, p. 262.

L'opposition commençait à dénoncer l'immixtion du Roi dans la politique du Gouvernement. L'abdication du pouvoir devenait évidente, et les milieux parlementaires demandaient la constitution d'un Ministère solide, homogène, ayant un programme défini, et à la tête duquel se trouverait un Président libre de toute attache royale.

Le Conseil était en pleine décomposition. La prochaine session des Chambres apparaissait difficile. Le Roi dut se rendre compte qu'il devait se défaire de ses Secrétaires d'Etat trop dévoués et commodes. Il tenta de remanier le Cabinet en offrant les Sceaux à Dupin. Il arguait de la primauté de ce département ministériel, qui aurait fait bénéficier son titulaire de la Présidence de droit des délibérations du Cabinet, pour ne pas nommer de Président du Conseil (1). Mais Dupin ne souscrivit pas à ces propositions. Le Roi était contraint de céder. Thiers lui avait exposé la rectitude de la thèse de Dupin qui, en exigeant la Présidence, était dans son droit strict au point de vue parlementaire.

Toutefois, écartant Dupin, Louis-Philippe portait son choix sur Soult, auquel il confiait par ordonnance le poste de Premier Ministre du Cabinet du 11 octobre 1832.

Le chef de l'Etat n'avait pas perdu l'espoir intime de se passer de Président du Conseil.

Quand le maréchal Gérard démissionna, l'intérim de son département ministériel, la Guerre, fut confié au comte de Rigny. Mais Louis-Philippe ne remplaça pas le chef de Cabinet, dont le poste devait rester vacant pendant près de deux semaines. Il tenta de justifier son attitude et de convaincre Thiers, Guizot et les autres Ministres restés en fonctions. « Qu'avez-vous besoin d'un Président du Conseil ?

(1) Dupin : *Mémoires*, Tome II, p. 446.

leur dit-il. Est-ce que vous n'êtes pas d'accord entre vous ? Vous avez la majorité dans la Chambre ; vous y faites les affaires comme vous l'entendez, et je trouve que vous les faites bien ; pourquoi s'inquiéter d'autre chose ? » (1).

Thiers et Guizot ne consentirent pas à demeurer au Conseil dans de telles conditions. Ils s'entendirent pour proposer à leurs collègues de se retirer. Trois seulement y consentirent. Le but était toutefois atteint. Ces cinq démissions, portées ensemble au Roi, l'obligèrent à se prononcer (2). Un Premier Ministre fut désigné. Il forma un nouveau Cabinet.

L'institution entraît définitivement dans les usages. Tout les Ministères auront, désormais, un chef, au moins nominale-ment. Une seule exception confirma la règle dans des circonstances qui prouvaient la difficulté, pour le régime parlementaire, de fonctionner régulièrement et sans discontinuité.

La coalition, fondée sur le principe du respect des règles parlementaires et spécialement de la réalité et de l'indépendance de la Présidence du Conseil, ne sut être que négative dans l'action. Victorieuse aux élections de mars 1839, effectuées après que le second Cabinet Molé eût dissout pour la deuxième fois la Chambre, elle obligeait le Ministère sans majorité à donner sa démission définitive. « Elle avait renversé le Cabinet, mais elle avait échoué à former celui qu'elle méditait. Elle avait mis en lumière l'importance péremptoire de la Chambre des Députés dans le Gouvernement, mais aussi son inhabileté à créer elle-même son Gouvernement » (3).

(1) Cité par Malo : *Thiers*, p. 223.

(2) M^{rs} de Noailles : *Le Comte Molé*, Tome V, p. 175 et suivantes.

(3) Guizot : *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, Tome IV, p. 311.

La coalition ne réussissait pas à faire œuvre constructive. Les combinaisons ministérielles restaient sur le papier. La crise durait et les Chambres allaient se réunir.

« Je n'ai aucun moyen de forcer M. le Maréchal Soult à être Ministre, confiait le Roi à Castellane. La Charte m'oblige à avoir des Ministres pour l'ouverture de la session : il y en aura. Ils cèderont leurs portefeuilles au Ministère définitif, quand il sera nommé » (1).

Tel fut le programme du Cabinet « provisoire » du 31 mars 1839. Le seul point commun à ses membres était leur dévouement. Il devait permettre à la Chambre de prendre conscience d'elle-même et d'indiquer par ses votes la majorité. Une telle politique n'avait pas besoin de chef pour la diriger.

Le Garde des Sceaux, Girod de l'Ain, déclarait à la Chambre le 22 avril : « Le Ministère n'a point à répondre à ces interpellations. La situation du Cabinet actuel est exceptionnelle (on rit). Notre mission consistait à terminer constitutionnellement l'existence du Cabinet démissionnaire, à donner les moyens de résoudre par les voies régulières les difficultés du moment, et à pourvoir à l'expédition des affaires les plus urgentes. Persuadés que le terme de cette mission s'est déjà fait trop attendre, nous le hâtons de tous nos vœux » (2). Le 12 mai seulement, l'insurrection des « Saisons » provoquait la constitution immédiate d'un Gouvernement régulier sous la Présidence de Soult.

La coalition avait atteint un but opposé à celui qu'elle s'était fixé. Pour remplacer Molé qui ne couvrait pas la

(1) Castellane (de) : *Journal du Maréchal de Castellane*, Tome III, p. 189.

(2) Cité par Dupin : *Mémoires*, Tome IV, p. 23.

Couronne, dont il semblait le porte-paroles, il avait fallu user d'un expédient anormal qui livrait le pouvoir à Louis-Philippe. Le régime parlementaire fut suspendu pendant un mois et demi. La crise ministérielle s'était transformée en crise parlementaire.

Le Cabinet du 31 mars 1839, comme celui du 11 août 1830, était dépourvu de Président. Il est étrange de constater qu'ils furent formés après une campagne politique ou une révolution destinées à implanter définitivement en France la pratique exacte du régime parlementaire. Le Ministère Casimir Perier fut, également, à la mort de son Président, maintenu au pouvoir sans chef, après une période où il avait été fait une saine application des principes de ce régime.

Comme si le Gouvernement de Cabinet avait épuisé ses forces et doutait de sa réussite au moment même où il devait la consolider.

En tout cas, les circonstances de la démission du maréchal Gérard confirment que la plus grande part de responsabilité dans ces différents échecs incombait au chef de l'Etat.

Section II. — La Personne du Premier Ministre

Ces faiblesses temporaires du régime parlementaire n'en avaient pas moins confirmé la nécessité de la Présidence du Conseil.

Soucieux de ne pas retomber dans les erreurs qui avaient coûté le trône à Charles X, Louis-Philippe allait s'astreindre, avec une certaine affectation, à un respect scrupuleux des formes parlementaires ; en premier lieu, il convenait de répondre à la volonté exprimée par les Chambres en lui donnant satisfaction. Ce souci des apparences ne s'accompagnait pas chez le chef de l'Etat de l'abdication de la

volonté de gouverner. Il était décidé à conduire de ses propres mains le char de l'Etat, ou plus familièrement, selon son expression favorite, « son fiacre ».

A la lumière de ces deux remarques, nous allons examiner dans quelle mesure furent observées les règles de fond du gouvernement de Cabinet sous la Monarchie de Juillet. Un Premier Ministre devait présider les délibérations du Conseil. Son rôle était-il effectif, son autorité réelle ? Assurait-il la cohésion du Ministère, l'unité de direction qui seules pouvaient permettre la conduite claire, coordonnée et heureuse des affaires générales du pays ?

Les éléments de la solution de ces problèmes seront fournis par l'étude des événements historiques et des usages qui prévalurent en fait pour régler la nomination, le rôle, les attributions et la démission du Président du Conseil.

§ 1. — *Nomination*

La Charte Constitutionnelle disposait dans son article 13 que le Roi « nomme à tous les emplois d'administration publique ». En vertu de ce texte, la mission de désigner le chef du Cabinet incombait à Louis-Philippe.

En 1830 la question cruciale était « celle qui établit entre le Gouvernement de Charles X et celui de Louis-Philippe, toute la différence du droit divin au droit national ; cette question la voici : le Roi est-il indépendant ou non de la majorité des Chambres ? Peut-il choisir ses Ministres hors de sa majorité ? (1) ».

Il importe de rechercher la réponse que lui donna le Roi,

(1) Thiers : *La Monarchie de 1830*, p. 10.

autrement dit les règles qu'il suivit pour choisir le Président du Conseil.

Le Premier Ministre doit être l'âme de son Conseil. Sa personne représente le symbole de la politique poursuivie par son Gouvernement, qui est tenue de correspondre au sentiment dominant chez les représentants élus par les Collèges électoraux.

Les indications que pouvait fournir la composition politique du Parlement auraient donc dû éclairer d'une manière précise le chef de l'Etat sur la personne qu'il convenait d'appeler à la direction des affaires.

Mais de nombreuses difficultés surgirent en pratique, qui contrarièrent l'application quasi-automatique des principes parlementaires.

« Dans la théorie constitutionnelle classique, telle qu'elle nous est venue d'Angleterre, le Président du Conseil est le chef de la majorité qui a triomphé aux élections » (1). Cependant au début du XIX^e siècle, en France, comme le note M. Mirkine-Guézévitch, la campagne électorale n'avait pas pour but la conquête du pouvoir : « on cherchait plutôt d'empêcher les Ministres de faire quelque chose que de réaliser un programme électoral par le Ministère » (2). Il s'agissait uniquement de tenter d'obtenir une majorité parlementaire qui lutterait contre le pouvoir royal.

C'est ce que firent les partis coalisés aux élections de 1839. Unis contre le Cabinet Molé, ils ne purent former le Cabinet qui, en toute logique, devait couronner leur succès. Ils ne s'étaient pas reconnus de chef unique pour personnifier leur

(1) Joseph-Barthélemy et Duez : *Traité de Droit Constitutionnel*, p. 538.

(2) Mirkine-Guézévitch : *Nouvelles tendances du Droit Constitutionnel*, p. 206.

politique. Et Louis-Philippe pouvait dire : « On a voulu me forcer à prendre des Ministres par la volonté de la Chambre ; j'étais tout prêt à nommer ceux qu'on me présenterait, mais les ambitions diverses, les différentes antipathies n'ont pas su s'entendre » (1).

La campagne électorale de 1839 avait néanmoins montré que les conservateurs, contrairement à leur habitude, ne laissaient pas tout faire au Ministère et s'efforçaient de s'organiser. « Des comités locaux correspondaient avec le Comité Central, formé à Paris, sous la présidence du général Jacqueminot. Molé leur voyait — pour la première fois peut-être — l'ardeur, l'énergie d'un parti » (2).

Ce fait restait exceptionnel. Les partis étaient à l'époque sans cadres internes, comme sans discipline. A vrai dire, le parti conservateur, le centre gauche, la gauche dynastique ressemblaient peu à des partis au sens précis du terme ; c'étaient plutôt de simples groupes reposant sur une similitude de vues politiques. Quant au tiers-parti, formé au sein de la majorité conservatrice où il agissait comme un ferment de dissolution, il traduisait « moins un corps de doctrines qu'un état d'esprit : état d'esprit fort complexe où se mêlaient d'honnêtes indécisions et d'ambitieuses intrigues » (3). Il se défendait de former un parti distinct et n'avouait même pas son existence. Les visées anticonstitutionnelles des républicains et des légitimistes, les réduisaient à une opposition stérile.

Quelques personnalités se détachaient bien de l'ensemble

(1) Castellane (de) : *Journal du Maréchal de Castellane*, Tome III, p. 193.

(2) Thureau-Dangin : *Histoire de la Monarchie de Juillet*, Tome III, p. 342.

(3) Thureau-Dangin : *Op. cité*, Tome II p. 264.

des parlementaires et dominaient de leur autorité la Chambre des Députés. Mais ils devaient leur influence autant, si ce n'est plus, à leurs titres personnels qu'à celui de chef de parti. Il appartiendra généralement, nous le verrons, aux Présidents du Conseil eux-mêmes de se faire une majorité et de fixer en leur faveur les tendances imprécises et mobiles du Parlement. Cette situation dura jusqu'aux élections de 1846, époque à laquelle la majorité devint assez forte et assez stable pour consacrer Guizot comme chef.

L'émiettement des groupes parlementaires et l'absence de partis organisés et forts diminuaient l'influence de la Chambre des Députés dans la désignation du Président du Conseil. Celle du chef de l'Etat, sa liberté de choix n'en devenaient que plus grandes.

Le Roi s'efforçait toujours de nommer un Premier Ministre qui pût, soit par sa propre autorité soit par l'autorité des membres de son Cabinet, se créer une majorité au Parlement. L'expérience Bassano l'incita à persévérer dans cette sage pratique. « Des Ministres et pas de Ministère » (1) ; voilà l'impression qu'avait produite dans les esprits ce Cabinet sans unité qui n'attendit pas un vote des Chambres pour se retirer.

L'une des causes déterminantes, semble-t-il, qui avaient poussé Louis-Philippe à prendre le vieux duc de Bassano comme Président du Conseil, résidait dans le fait que ce Ministre de l'Empire restait connu surtout pour avoir été le plus docile instrument des volontés de Napoléon.

Le Roi tenait à prendre part au Gouvernement, et principalement à diriger lui-même et à sa guise les Affaires Etran-

(1) Louise-Marie d'Orléans (première reine des Belges). *La Cour de Belgique et la Cour de France de 1832 à 1850. Lettres inédites au Roi Louis-Philippe et à la Reine Marie-Amélie*, p. 61.

gères ; il cherchait des Présidents complaisants. Les circonstances ne lui permettaient pas toujours de parvenir à cette fin. Aussi les usages réglant la nomination du Premier Ministre étaient-ils imprécis et flottants.

Voici les conditions dans lesquelles les hommes d'Etat, toujours pris parmi des parlementaires, furent amenés au poste suprême du Cabinet.

Désigné par les doctrinaires, Laffitte inaugura la liste des Présidents du Conseil. Louis-Philippe consentit à l'accepter, espérant user au pouvoir le parti du « mouvement » dans la personne de son populaire représentant, qui marquait trop l'origine révolutionnaire de son trône. Il l'aiderait à passer le cap difficile du procès des Ministres. Au surplus le Roi escomptait secrètement que Laffitte, au caractère indolent, le laisserait gouverner.

Carrel avait stigmatisé ce « Gouvernement par abandon » (1). Pour rétablir l'ordre gravement troublé, le Roi fut obligé de faire offrir la Présidence à Casimir Perier et de subir les conditions du seul homme capable, à ce moment, de restaurer la force gouvernementale. Son entourage avait persuadé, non sans peine, Louis-Philippe « contrarié, consterné même jusqu'aux larmes et presque malade, de la nécessité de se soumettre aux vives et impérieuses exigences du nouveau Ministre » (2).

Leur personnalité et la pression des événements imposèrent également les Présidents de Broglie, Thiers, Molé et Guizot.

Après la démission du maréchal Gérard, Guizot et Thiers s'accordaient pour demander le retour du duc de Broglie aux

(1) *Le National* du 11 mars 1831.

(2) *Mémoires du Général de Ségur*, Tome VII, p. 397, cité par Thureau-Dangin : *Histoire de la Monarchie de Juillet*, Tome I, p. 401.

affaires. Le Roi répondit : « Je me ferais plutôt piler dans un mortier » (1) ; il entendait ne pas se contenter du rôle auquel le confinait la conception anglaise du Gouvernement parlementaire défendue par le duc. Sans ce dernier, les Ministres n'étaient pas viables et se succédaient rapidement. Au départ du maréchal Mortier, les pourparlers pour la constitution d'un nouveau Conseil se prolongeaient en vain. Guizot et ses amis déclarèrent à Louis-Philippe qu'ils « ne resteraient au Ministère que s'il était reconstitué dans des conditions lui donnant autorité auprès de la Couronne et de la Chambré. Or, pour obtenir ce résultat, il leur paraissait nécessaire de rappeler le duc de Broglie aux Affaires Etrangères et de l'élever à la Présidence du Conseil » (2). C'était la seule solution à la crise. Le Roi dut s'en tenir au choix indiqué par ses futurs Ministres.

Louis-Philippe se plaignait bientôt au Comte Apponyi, ambassadeur d'Autriche : « M. de Broglie était une nécessité qu'il avait dû avaler pour ne pas tomber dans le radicalisme (3) ». Quand le Cabinet de Broglie démissionna, il manœuvra pour briser la trinité Broglie, Guizot et Thiers dont il disait déjà sous le premier Cabinet Soult : « Quand ces trois messieurs sont d'accord, je suis neutralisé, je ne puis plus faire prévaloir mon avis. C'est Casimir Perier en trois personnes (4) ». Thiers, qui plaisait fort à Louis-Philippe et lui paraissait le plus commode des trois, devenait Premier Ministre et en même temps le rival de ses anciens alliés, rejetés dans l'opposition. Thiers était également la seule personnalité politique qui pût gouverner sans pro-

(1) Mme Dosne : *Mémoires de Mme Dosne*, p. 48.

(2) Thureau-Dangin : *Histoire de la Monarchie de Juillet*, Tome II, p. 292.

(3) Thureau-Dangin : *Op. cité*, Tome II, p. 294.

(4) Odilon Barot : *Mémoires*, Tome I, p. 284.

gramme précis et se contenter de majorités d'occasion. Or le Roi tenait, en février 1836, à ce que son Conseil ne fût pas lié étroitement aux partis.

« Je signerai demain mon humiliation (1) », disait le chef de l'Etat à Duchâtel, le 28 février 1840. Thiers personnifiait alors cette primauté parlementaire qui faisait échec au pouvoir royal. Particulièrement en vue, le Roi était contraint de le reprendre, à défaut d'une indication claire donnée par un vote précis du Parlement.

La nomination de Thiers était un dur sacrifice pour le Roi, qui gardait le souvenir de sa longue et si étroite collaboration avec le Président Molé. Ce dernier avait pris la direction des affaires, en septembre 1836, à la suite de la démission de Thiers en désaccord avec la Couronne. Ce renvoi, peu conforme aux règles parlementaires, donnait au Roi une assez grande latitude pour choisir le nouveau Premier Ministre. Ses goûts personnels le conduisirent à Molé, dont le nom n'avait pas une grande signification politique. Aussi s'adjoignit-il Guizot pour asseoir sa majorité. Quelques mois plus tard, le Cabinet devait, affaibli par la scission entre Molé et Guizot, être remanié. Louis-Philippe décidait, toute autre combinaison se révélant irréalisable, de maintenir le si commode président en exercice qui avait, en outre, réussi à s'attacher Montalivet. Guizot, dernière personnalité de premier plan était écarté du pouvoir. « Le Roi finira par nommer son monde » (2), écrivait Metternich.

(1) Guizot : *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, Tome V, p. 13.

(2) Lettre de Metternich à M. de Saint-Aulaire qui concluait par cette phrase la réflexion suivante : « Je suis à la lettre au bout de mon latin, et, s'il m'en reste un souvenir, il me conduit à la supposition que le roi pourrait bien ne pas être fâché de voir les notabilités fournir à la France la preuve qu'elles ne savent pas se former

Guizot, assagi, revenait au Gouvernement en 1840 et dirigeait en fait le troisième cabinet du maréchal Soult. Quand celui-ci, âgé, démissionna, il le remplaça à la présidence, consacrant en droit sa position. Comme lui mandait Barante le 3 octobre 1847 : « La Présidence ne semble pas changer votre situation ; appeler ce qui est par son nom est pourtant un avantage » (1).

Cet avantage n'avait guère de valeur aux yeux du Roi qui montrait sa prédilection pour les Ministères de maréchaux. Les « bustes », Soult, Gérard, Mortier, permettaient à Louis-Philippe de se ménager une place dans le Gouvernement. Ils facilitaient en outre la constitution de cabinets groupant des hommes d'Etat de premier plan qui désignaient eux-mêmes au Roi comme Premier Ministre une « illustre épée » qui ne leur porterait pas ombrage. Les maréchaux avaient du prestige sans représenter une politique bien déterminée. « L'importance de ce grand nom militaire était plus que jamais incontestable » (2), disait de Soult, en 1840, Guizot. Leur glorieux passé les marquait pour la Présidence du Conseil.

La désignation d'un Premier Ministre répondait d'ailleurs à une question de personnes qu'au souci de rallier un parti ou de satisfaire le vœu d'une majorité parlementaire. Rares sont les hommes que leur propre valeur et leur situation éminente dans les Chambres imposaient au choix du Roi.

Les conditions de la nomination du Président du Conseil

en un corps suffisamment compact pour représenter un Cabinet, et bien moins encore pour en être un ». Metternich : *Mémoires*, Tome VI, p. 197.

(1) Barante (de) : *Souvenirs*, Tome VII, p. 239.

(2) Guizot, op. cité. Tome VIII, p. 10.

allaient déterminer l'étendue des pouvoirs qu'il exercerait tant au sein du Cabinet qu'au Parlement.

§ 2. — *Rôle et attributions*

Dans un gouvernement de Cabinet, le Premier Ministre remplit une double fonction : il est le chef du Gouvernement et le chef de la majorité (1). Comment les Présidents de la Monarchie de Juillet s'acquittèrent-ils de leur tâche ?

I

LE PRÉSIDENT ET SES MINISTRES

Dans un de ses discours, le Président de la Chambre des Députés, Dupin, rappelait à l'Assemblée les attributions principales du Premier Ministre dans un gouvernement de Cabinet. « Convenir des personnes, arrêter la marche à suivre, avoir un Conseil parfaitement uni, présidé avec dignité, avec indépendance, m'ont toujours paru des conditions nécessaires pour couvrir de sa responsabilité la personne royale et servir avec honneur la prérogative et le pays » (2).

Pour voir si cette conception se vérifiait dans les faits, examinons tour à tour qui formait le Cabinet et comment son unité était assurée.

*
* *

Aucun texte ne réservait expressément au Président le

(1) Joseph-Barthélemy et Duez : *Traité de Droit Constitutionnel*, p. 666.

(2) Dupin : *Mémoires*. Tome III, p. 133.

contreseing des ordonnances de nomination des membres du Conseil. La coutume juridique le lui attribuait, consacrant ainsi sa prééminence au moins nominale dans le Ministère.

La mission d'engager et de poursuivre les négociations en vue de constituer le Cabinet et d'arrêter personnellement la liste des ministres est de nature à conférer au Premier Ministre l'autorité nécessaire à la réalisation de l'unité et de l'homogénéité du Conseil. Selon la pratique actuelle le chef de l'Etat se borne à désigner le président qui choisit lui-même ses collaborateurs et les présente à son agrément.

Sous Louis-Philippe les usages constitutionnels étaient encore, sur ce point, incertains et accusaient le caractère hésitant du parlementarisme.

Le Roi confia rarement à un homme politique le soin de lui soumettre un cabinet complètement formé.

Casimir Perier établit lui-même la composition du Conseil qu'il allait présider. Accédant au désir de Louis-Philippe il y fit entrer « la grande épée » Soult. Mais, soucieux de l'indépendance et de l'unité du Cabinet, il le pressa, comme les autres Ministres, d'approuver son programme : « Dites toute votre pensée, M. le maréchal. Vous pouvez me donner des regrets, mais non des embarras. Veuillez vous décider, sinon je vais écrire au maréchal Jourdan ; j'ai sa parole » (1).

Le 5 octobre 1832, Soult, nommé Président du Conseil, mandait à Dupin : « Sa Majesté m'a chargé de lui présenter la composition nouvelle du Ministère » (2). Si Soult recruta, pour son propre compte, l'intervention du chef de l'Etat n'en fut pas moins décisive pour l'attribution de portefeuilles ministériels à Broglie et Guizot.

(1) Lucas-Dubreton : *La Manière forte. — Casimir Perier et la Révolution de 1830*, p. 104.

(2) Dupin : *Mémoires*, Tome II, p. 450.

Thiers, Premier Ministre, dressa lui-même la liste des membres du Conseil du 1^{er} mars 1840. Il refusa de pressentir Molé, malgré le désir exprimé par le Roi. Celui-ci, atteint par le vote de la Chambre qui avait rejeté le projet de dotation du duc de Nemours, lui laissa alors les mains libres. Et il dit, devant l'embarras de Thiers à trouver un ministre des Finances convenable : « Cela ne fera pas de difficultés ; que M. Thiers me présente, s'il veut, un huissier du ministère : je suis résigné » (1).

Pour la constitution du second ministère Molé, le chef de l'Etat se rangea à une formule particulière. Il offrit à Molé et à Guizot de lui proposer chacun une liste ministérielle. Les deux hommes se disputèrent Montalivet, l'homme de confiance du Roi. Ce fut Molé qui l'obtint. Il y a tout lieu de supposer que Louis-Philippe n'y fut pas étranger. Cette victoire décidait du maintien de Molé à la Présidence.

Bien qu'un personnage politique eût été officiellement désigné pour choisir ses collègues, il lui advenait, dans la nécessité d'obtenir l'acceptation d'un homme d'Etat influent, de se laisser imposer un grand nombre des amis de ce dernier. Ainsi dans le premier ministère Molé, Guizot exigea que des départements importants fussent attribués à ses intimes, les doctrinaires Duchâtel, Persil, Gasparin, Rémusat, et fut en position de refuser l'entrée au Conseil de Montalivet, vivement souhaitée par le Président Molé et le Roi.

Il arrivait même fréquemment que le Premier Ministre ne fût pas l'homme que le Roi avait chargé de la formation du Cabinet.

(1) Guizot : *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, Tome V, p. 13.

Guizot, appuyé par les doctrinaires, avait recruté les futurs ministres, obtenant l'adhésion de Thiers et de Broglie. Il proposait même ce dernier pour le poste de Président du Conseil. Le Roi accepta.

Les maréchaux Gérard et Mortier furent nommés chacun sur l'initiative des secrétaires d'Etat du précédent ministère (les Cabinets Soult et Gérard) qui restèrent en fonctions sous la direction de leur nouveau chef.

Le troisième Cabinet Soult du 29 octobre 1840 fut presque entièrement constitué par Guizot. Celui-ci relate que « le maréchal Soult ne demandait qu'à faire entrer M. Teste, dont il avait besoin, pour avoir près de lui un avocat qui parlât pour lui dans l'occasion » (1).

Louis-Philippe remplissait une part notable du rôle dont le Président du Conseil n'avait pas la libre et entière jouissance. Pendant la crise qui suivit la « coalition », il dit à Castellane : « Je ne pourrai choisir un Ministère que quand on aura reconnu la nécessité que le Roi s'en mêlât » (2).

De fait, les circonstances de la formation du second Cabinet Soult, qui mit fin à cette crise, montraient l'influence évidente et primordiale du chef de l'Etat, recrutant lui-même ses Ministres. « Au milieu de cette affluence (qu'avait causée aux Tuileries l'insurrection des Saisons), consignait dans des notes le marquis de Dalmatie, fils du maréchal Soult, l'idée vint à mon père d'en profiter pour mettre un terme à l'hésitation générale et former enfin un Ministère. Il la fit agréer au Roi. A mesure qu'arrivait une des personnes qu'on jugeait propres au pouvoir, le Roi la faisait

(1) Guizot : *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, Tome V, p. 408.

(2) Castellane (de) : *Journal du Maréchal de Castellane*, Tome III, p. 193.

appeler dans le cabinet où il était avec mon père, et lui demandait son concours. Dans un pareil moment personne ne refusa » (1).

Ses interventions étaient nombreuses, actives et directes ; elles correspondaient à sa volonté d'avoir des Ministres sûrs et personnellement dévoués à la politique royale.

Louis-Philippe avait offert en vain un portefeuille à Casimir Perier dans le Cabinet Laffitte. Il réussit à y faire entrer son fidèle Sébastiani et, à force d'insistance, Montalivet (2). Thiers n'avait également pu refuser le Sous-Secrétariat d'Etat aux Finances car, écrivait-il, « le Roi exigea que j'entrasse pour quelque temps auprès de M. Laffitte afin de le soulager » (3).

La présence de Montalivet, confident du Roi, dans le premier Cabinet Thiers était certainement le résultat d'une concession faite par le Premier Ministre au chef de l'Etat.

Celui-ci se plaisait à indiquer, d'une manière plus ou moins pressante, ses collaborateurs au Président du Conseil, malgré Dupin qui lui conseillait d'abandonner une pratique étrange et peu constitutionnelle en régime parlementaire. « Il faut, disait Dupin, que le Roi charge quelqu'un de former le Cabinet : sans cela, les questions de personnes sont trop difficiles à traiter. Le Roi croit qu'en prenant lui-même les hommes un à un, cela est plus facile. Je crois qu'il se trompe ; cela compromet le Roi avec les individus auxquels on rapporte avec plus ou moins d'exac-

(1) Guizot : *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, Tome IV, p. 308.

(2) Montalivet (de) : *Fragments et souvenirs*, Tome I, p. 157 à 160.

(3) Lettre de Thiers au baron Cotta de Cottendorff, du 8 avril 1831, citée par Malo, *Thiers*, p. 158.

titude les antipathies ou les prédilections de Sa Majesté » (1).

*
* *

Les conditions de la nomination du Premier Ministre, les circonstances particulières dans lesquelles était formé le Cabinet, devaient inéluctablement exercer une influence sur l'orientation du Ministère, l'entente entre ses membres et la bonne conduite des affaires, en particulier de celles qui intéressaient la politique générale.

L'unité future du Conseil en dépendait. Elles allaient la favoriser ou l'altérer selon l'autorité ferme ou faible du chef de Cabinet sur les Ministres qu'elles témoignaient et consacraient déjà.

Le Président du Conseil est la cheville ouvrière de l'unité ministérielle. Il doit s'attacher à la créer, la maintenir et la consolider. Chef des Ministres qu'il a rallié à un programme défini, il conduit leurs délibérations communes, et est maître de leur maintien au pouvoir. « De son devoir capital d'assurer la réalisation de la pensée gouvernementale, découle pour lui l'obligation de veiller à la coordination de l'activité **des divers départements ministériels** » (2).

Peu de Premiers Ministres sous la Monarchie de Juillet répondirent à ces définitions et surent prendre sur leurs collègues l'ascendant que leur conférait le rang de primus inter pares, et imprimer la direction unique réclamée pour le succès de la politique gouvernementale.

Casimir Perier, Broglie, Thiers, Guizot démontrèrent leurs aptitudes à l'exercice du pouvoir.

(1) Dupin : *Mémoires*, Tome III, p. 194.

(2) Joseph-Barthélemy et Duez : *Traité de Droit Constitutionnel*, p. 667.

Royer-Collard reconnaissait que Casimir Perier « était éclairé de ces lumières supérieures qui sont la partie divine de l'art de gouverner » (1).

L'unité de vues des membres du Conseil était l'objet des préoccupations constantes de Casimir Perier. Il ne constitua son Cabinet qu'après avoir obtenu une adhésion formelle, soumise et dévouée de ses futurs collègues aux principes de sa politique. Il exigea que cette communauté de pensées fût rendue publique. Tour à tour les Ministres lui succédèrent à la tribune de la Chambre des Députés, et confirmèrent les termes de sa déclaration ministérielle. L'unité du Conseil était connue de tous. Le maintien aux Affaires Étrangères de Sébastiani, qui avait géré ce département dans le précédent Ministère, ne pouvait prêter à aucune équivoque, ni la fidélité de son concours au Premier Ministre mise en doute.

Il maintenait énergiquement sa prépondérance dans le Conseil. « Tout ce qui se fait émane uniquement de la volonté du Président du Conseil (1), mandait Rémusat. Il dirigeait personnellement les travaux des Ministres, réunis en dehors du Roi en Conseil de Cabinet.

Sévère à exiger des Ministres le respect de son programme, il n'hésitait pas à les rappeler à l'ordre sans égard pour leur position. « Ne vous permettez pas de ces choses là, dit-il à Soult, où je vous brise comme un verre » (3). Son autorité n'était pas dépourvue de brutalité. « A la Chambre des Députés, je l'ai entendu, écrit Guizot, s'écrier un jour,

(1) Cité par La Gorce : *Louis-Philippe*, p. 57.

(2) Lettre de Rémusat à Barante du 2 avril 1831. — Barante (de) : *Souvenirs*, Tome IV, p. 173.

(3) Lucas Dubreton : *La Manière forte. — Casimir Perier et la Révolution de 1830*, p. 105.

impatience que M. d'Argout (Ministre du Commerce et des Travaux Publics) se mit en mouvement, mal à propos, selon lui, pour prendre la parole : « Ici d'Argout ! », et M. d'Argout revenait, non sans humeur, mais sans la montrer » (1).

En retour de l'étroite fidélité dans laquelle il enserrait les Ministres, il n'hésitait pas, en vrai chef de Gouvernement, à couvrir ses collègues de sa responsabilité et à les assister, en particulier au Parlement, d'une manière effective, de son autorité quand, par maladresse ou inhabileté de langage, un de ceux-ci se plaçait en posture délicate.

Ayant une juste et haute idée de sa mission, il s'informait de l'activité des différents départements ministériels pour assurer la coordination de la politique du Conseil. Son contrôle s'appliquait rigoureusement aux Affaires Etrangères qu'« il regardait comme les plus importantes » (2). Il réunissait souvent chez lui les ambassadeurs étrangers pour leur exposer ses vues et rédigeait parfois de sa propre main les notes diplomatiques.

« Avec ses agents et dans toute l'Administration il établit, dès le début, l'unité des vues et d'action comme une règle politique et un devoir de probité » (3).

Casimir Perier était maître-absolu du Gouvernement. Parmi ses successeurs, le duc de Broglie se distingua par sa clairvoyante compréhension du Gouvernement parlementaire.

(1) « Dans le travail quotidien, M. Casimir Perier se servait de lui (d'Argout), comme d'un sous-secrétaire d'Etat infatigable ; et dans les Chambres, il l'envoyait à la tribune ou l'en rappelait selon sa propre convenance, ne s'inquiétait ni de l'user à force de l'employer, ni de le blesser par la brusque explosion de son autorité... ». — Guizot : *Mémoires pour servir à l'Histoire de mon temps*, Tome II, p. 180.

(2) Lettre de Thiers au baron Cotta de Cottendorff du 16 mai 1831. citée par Malo, *Thiers*, p. 162.

(3) Guizot, op ; cité, Tome II, p. 195.

Conscient de son rôle de chef de Cabinet, il consacrait ses efforts à préciser et réaliser les idées dont il était le symbole devant l'opinion, les Chambres et le Roi. Son caractère le montrait même « philosophe politique bien plus qu'homme d'Etat ; en dehors comme au dedans du Gouvernement, il vivait dans le monde des idées et négligeait le commerce des hommes » (1).

Groupant sous sa férule de fortes personnalités, comme Thiers et Guizot, sa vigoureuse direction fit du Conseil un bloc indivisible dont la solidité se trouva renforcée par les épreuves parlementaires. Thiers justifia à la tribune l'union du Cabinet, scellée par les paroles et les actes de ses membres : « Il faut un ministère fort, ou bien il faut le renverser et lui en substituer un autre » (2).

Le duc de Broglie surveillait avec minutie les décisions prises par les chefs des divers départements ministériels dont il avait charge de maintenir la cohésion. Il réaffirmait ce droit fondamental du Président du Conseil, à l'occasion de la retraite forcée de Humann, Ministre des Finances, qui avait proposé au Parlement la conversion des rentes, sans aviser le Conseil et recevoir son approbation, pour une mesure qui intéressait la politique générale : « Le Gouvernement représentatif en particulier est sévère et rigide, rappela le Premier Ministre ; il a ses conditions d'existence que l'on doit subir bon gré mal gré. Dans le nombre de ces conditions, l'une des plus importantes, c'est l'unité dans le Ministère (3). Cette unité, le maintien m'en est confié. Lors-

(1) Montalivet (de) : *Fragments et souvenirs*, Tome I, p. 131.

(2) Cité par Thureau Dangin : *Histoire de la Monarchie de Juillet*, Tome II, p. 299.

(3) Débats parlementaires. *Le Moniteur Universel* du 19 janvier 1836. Le Duc de Broglie précisait sa conception de l'unité du Cabinet : « J'entends, moi, par là, et je crois être d'accord sur ce point avec

qu'un dissentiment éclate, lorsqu'il éclate à la tribune même, chacun a le droit de m'en demander compte et j'en suis responsable... Le budget a été arrêté en Conseil... ; la rédaction de l'exposé des motifs a été confiée, comme elle l'est toujours, au Ministre des Finances ; il n'a reçu du Cabinet aucune mission de traiter la question de la réduction des rentes et personne ne lui a demandé communication de l'exposé des motifs, parce que cela est sans exemple, parce qu'on s'en remet toujours au Ministre chargé de proposer la loi, du soin d'exposer la pensée commune ».

Après avoir expliqué les motifs de la démission de Humann, le duc de Broglie fit connaître au Parlement la position prise à l'unanimité par les membres du Gouvernement sur le fond du problème.

Thiers, qui le remplaça à la Présidence du Conseil, et occupa à nouveau ce poste en 1840, déploya pendant ses deux Ministères, qui présentèrent les mêmes caractéristiques, d'éminentes qualités d'homme d'Etat (1).

Il dominait, résumait, personnifiait, grâce à sa valeur personnelle, un Conseil constitué volontairement sans programme précis et avec des personnages, parfois brillants mais de deuxième plan. « Je viens causer avec vous, lui dit

tous les hommes qui ont médité sur ces questions, l'unité dans les vues générales, dans les principes généraux de la politique, l'unité dans l'action et la solidarité complète dans toutes les conséquences de l'action ».

(1) Jouissant d'une large autorité, il en usait parfois sans souci des convenances : « M. Thiers s'est fait grand officier de la Légion d'Honneur ; il a aussi nommé M. de Cubières, le Ministre de la Guerre, qui m'a dit qu'il en est fâché, et que c'est contre leurs conventions.

« M. Thiers a voulu aussi nommer amiral M. Roussin, qui a eu la grandeur d'âme de refuser. Il m'a dit à moi-même qu'il serait très heureux d'une faveur pareille de la part du Roi, mais que, certes, comme Ministre, il ne pouvait signer une pareille ordonnance. » — 5 mai 1840 Castellane (de) : *Journal du Maréchal de Castellane*, Tome III, p. 217.

le duc d'Orléans, parce que vous êtes à vous seul tout le Ministère » (1).

De fait il participait à la gestion des affaires de tous les départements, semblait détenir tous les portefeuilles, montrait une activité débordante (2).

D'une intelligence vive et souple, il s'assimilait très vite les questions techniques. Sa prodigieuse facilité à parler lui permit de prononcer dix-sept discours durant sa première Présidence, où il traita des problèmes financiers, douaniers, de travaux publics, coloniaux et de politique extérieure.

Cette compétence quasi-universelle l'incitait à prendre un ton de prépotence à l'égard de ses collègues. Il n'était pas obligé de compter avec eux. A l'instar de Casimir Perier, il rudoyait ceux qui témoignaient quelque velléité d'indépendance et ne s'inquiétait pas de ménager leur amour-propre (3).

Sans réduire les Ministres au rôle de commis, Guizot, dernier membre de l'ancien triumvirat qu'il formait avec Broglie et Thiers, n'en faisait pas moins suivre strictement à son Cabinet la ligne politique qu'il avait choisie.

Il savait faire prévaloir son avis, aidé dans cette tâche par les Ministres amis, dont il s'était entouré dès le temps où il exerçait la présidence de fait sous le troisième Cabinet Soult. Ils « avaient, écrit Guizot, sur les conditions de notre Gou-

(1) Mme Dosne : *Mémoires de Mme Dosne*, Tome I, p. 117.

(2) Pendant la crise d'Orient, « le petit président se met à l'ouvrage dès cinq heures du matin, après avoir passé une partie de la nuit à faire de la diplomatie. Il étudie la carte avec le duc d'Orléans, et tous deux montent à cheval pour examiner le terrain autour de Paris. Il siège huit heures par jour avec les Ministres de la Guerre, de la Marine et de l'Intérieur. Il tient ses Collègues et ses bureaux en haleine tout le jour et une bonne partie de la nuit ». — Malo, *Thiers*, p. 314.

(3) Thureau-Dangin : *Histoire de la Monarchie de Juillet*, Tome IV, p. 172.

vernement et sur la politique conservatrice, libérale et pacifique qui convenait à notre patrie, les mêmes convictions que moi. J'avais entre les mains les Affaires Etrangères. J'étais sûr que, dans ces départements, les mêmes tendances, les mêmes influences générales prévaudraient » (1).

Pour restaurer l'autorité du Conseil, un moment compromise, il procéda aux remaniements ministériels nécessaires et destitua même le Ministre des Finances Lacave-Laplagne (2) qui ne se prêtait pas de bonne grâce à cette opération.

L'illustre représentant de l'opinion conservatrice était un chef incontesté aussi bien au sein du Conseil qu'au Parlement. Avant lui, la Monarchie de Juillet avait connu, bien souvent, des Premiers Ministres dont l'autorité était discutée et même écartée par leurs collègues. Quand l'unité du Cabinet se réalisait, elle l'était pratiquement en dehors d'eux, et ces Présidents sans éclat se trouvaient confinés davantage dans leur rôle de chefs apparents.

Thiers, lui-même, qui avait repris sa place de député à la Chambre, reconnut au moment de l'affaire de l'agent secret Conseil : « Oui, comme Président du Conseil, j'aurais dû tout savoir, mais je n'ai pas tout su. On aurait dû tout me dire, mais on ne m'a pas tout dit » (3). Ce qui avait été l'exception dans le cas de Thiers, fut pratiqué d'une manière plus courante aux dépens d'autres Premiers Ministres.

Laffitte, nous le verrons, en éprouva de cruels mécomptes.

(1) Guizot : *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, Tome VIII, p. 10.

(2) L'ordonnance du 9 mai qui désignait son successeur aux Finances ne précisait pas, contrairement à l'usage, que la démission de Lacave-Laplagne était acceptée. Il fut remplacé malgré son refus de se retirer, comme l'apprirent les débats parlementaires ultérieurs.

(3) Reclus : *M. Thiers*, p. 153.

Président indolent d'un Cabinet où les opinions opposées s'affrontaient, il n'était que momentanément toléré par un grand nombre de ses collègues.

Il s'en remettait à son Sous-Secrétaire d'Etat, Thiers, pour les affaires de son propre département. Reculant devant une initiative personnelle, il laissait Montalivet, Ministre de l'Intérieur, agir à sa guise, et selon son seul génie (1). Quant aux Affaires Etrangères, elles lui étaient délibérément soustraites. Sans autorité Laffitte ne savait ni ne pouvait trancher les discussions irritantes qui éclataient si souvent entre lui et ses Ministres aux séances du Conseil (2).

Ce Cabinet sans âme « ne gouvernait pas parce qu'il se laissait gouverner, cherchant la faveur populaire, non l'exercice sérieux de l'autorité légale » (3).

Les deux Cabinets Molé souffrirent également de l'insuffisance politique de leur chef. Molé se décrivait en des termes désabusés : « Je n'ai jamais pu choisir ma tâche ni conduire ma destinée » (4).

L'unité de son premier Cabinet fut minée par la rivalité de son collègue Guizot, qui était soutenu au sein même du Conseil par les nombreux partisans à qui il avait fait donner des portefeuilles ministériels. Molé se plaisait à écrire à Barante : « Ma présidence n'est pas nominale et elle me donne plus de soins que le département que je dirige » (5). Cette affirmation laisse sceptique, et la prédiction que faisait Broglie pendant la constitution de ce Ministère paraît mieux

(1) Montalivet (de) : *Fragments et Souvenirs*, Tome I, p. 187.

(2) Montalivet (de) : op. cité, Tome I, p. 281.

(3) Guizot : *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, Tome II, p. 176.

(4) Cité par Lucas-Dubreton : *Louis-Philippe*, p. 366.

(5) Lettre du C^{te} Molé à Barante du 17 septembre 1836 : *Barante (de)* Tome V, p. 472.

correspondre à la réalité des faits : « Un Ministère qui a deux Présidents, l'un de nom l'autre de fait, n'en a réellement point. C'est là un dissolvant inévitable et prochain. Chacun tire de son côté ; personne n'obéit à personne » (1). Le Ministère ne pouvait résister longtemps à cette dualité de direction.

Dans son deuxième Cabinet, Molé se montra toujours plus fonctionnaire zélé, pourvu de qualités appréciables, que chef de Gouvernement. Formé à l'école napoléonienne, il cachait sous une dignité assez susceptible une grande souplesse. Il puisait son autorité dans la confiance réfléchie que lui accordait le Roi. Il transmettait la pensée gouvernementale à ses Ministres plus qu'il ne l'imprimait lui-même.

Molé manquait de caractère à l'égard de ses collègues. Barthe, Ministre de la Justice, lui ayant refusé de contre-signer une ordonnance, le Premier Ministre s'adressa à Louis-Philippe : « Le Roi parlera de cette inconcevable affaire, mais je suis décidé à ne plus me rencontrer avec M. Barthe tant qu'il n'aura pas acquitté la parole que j'ai donnée en son nom comme au nom du Cabinet tout entier » (2).

En dépit de ses apparentes protestations, il demeurait quelque peu à l'écart des affaires de son propre département. Il suggérait sans trop de conviction au chef de l'Etat qu'il « pourrait conserver à sa sagesse et à ses hautes lumières toute leur prépondérance et laisser cependant son Ministre remplir son office entre les agents étrangers et lui... », et il concluait par le respectueux conseil « de laisser, de donner même à ses Ministres, assez de consistance dans les

(1) Lettre du duc de Broglie à Guizot. — Guizot : *Mémoires pour servir à l'Histoire de mon temps*, Tome IV, p. 174.

(2) Cité par M^{ie} de Noailles : *Le Comte Molé*, Tome VI, p. 229.

affaires, d'importance auprès d'Elle pour qu'ils ne soient pas réduits à en chercher ailleurs » (1).

Le plus inconsistant (2) de ces Premiers Ministres, sans personnalité parlementaire, fut le duc de Bassano. Trois jours suffirent à user l'autorité qui lui avait été dévolue.

Les Présidents maréchaux conservèrent leurs fonctions ministérielles d'une manière plus durable. Mais leur pouvoir sur leurs collègues demeurait également vain et appaurent. A l'égard des Ministres leur seul prestige était celui qu'ils avaient conquis de leur épée victorieuse. Ces symboles de la grandeur de la France accroissaient le rayonnement, en particulier à l'étranger, d'un Conseil, en l'auréolant d'une gloire indiscutable.

Dans le premier Cabinet Soult, la direction politique appartenait à la trinité Broglie, Guizot et Thiers. L'unité était le résultat de leur accord. Ces Ministres imposaient au reste du Conseil leurs décisions. Ainsi Soult qui n'avait pas, en politique, d'idées arrêtées ni de parti pris, hésitait à propos des affaires d'Espagne. Thiers lui fit adresser un ultimatum : le Cabinet se déciderait sans lui si, le soir même à huit heures, il ne reparaisait pas au Conseil. Soult capitula (3). Avec ses collègues « il était méfiant, susceptible, bourru, et semblait vouloir se venger, en se rendant incommode, de l'autorité qu'il n'avait pas » (4).

(1) Lettre du Comte Molé à Louis-Philippe : *M^{is} de Noailles*, op. cité, Tome VI, p. 80.

(2) « Je ne connais qu'un homme plus bête que Maret. C'est le duc de Bassano » (Talleyrand).

(3) Malo : *Thiers*, p. 189.

(4) « Quand il avait à traiter avec des hommes politiques... ce grand chef militaire perdait beaucoup de ses qualités et de ses avantages, il manquait de tact, jugeait mal des situations ou des caractères, et déployait plus d'activité tracassière et de ruse inquiète que de prompt et fine sagacité ». Guizot : *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, Tome III, p. 255.

Quand les Ministres ne supportèrent plus les inégalités d'humeur de leur Président, ils manœuvrèrent pour le faire remplacer par le maréchal Gérard.

Le souvenir de la facilité avec laquelle ses collègues avaient obtenu le renvoi du maréchal Soult amenuisait considérablement l'étendue et la force du pouvoir du nouveau Président. Ses fonctions gouvernementales correspondaient mal à ses facultés : « Gérard, que j'aime de tout mon cœur, écrivait la reine des Belges, est, comme homme d'Etat, un homme nul et fini, à vues très courtes, et qui est le jouet de ses entours » (1).

La direction du Conseil restait, comme par le passé, aux mains des Ministres. Ceux-ci se refusèrent, d'un commun accord, à soutenir l'amnistie, prélude d'un renversement du système politique, à laquelle s'était laissé gagner le Maréchal, et l'abandonnèrent lui aussi. « Gérard se retira... plus satisfait... d'être affranchi de la responsabilité qui eût accompagné l'adoption de sa proposition que fâché de n'avoir pas réussi à la faire accepter » (2).

Le Ministère du maréchal Mortier ne fut qu'une réédition des Cabinets précédents. Le Conseil ne changeait pas dans son ensemble. Il n'y avait qu'une simple mutation de Président. Le maréchal Mortier n'en détenait, comme ses devanciers, que le titre sans en posséder ni le caractère ni les fonctions (3).

Privé d'un chef, capable de lui donner une couleur politique, le Conseil contenait en lui-même le principe de sa prompte dissolution.

(1) Louise-Marie d'Orléans : *La Cour de Belgique et la Cour de France de 1832 à 1850*. Lettres inédites au roi Louis-Philippe et à la reine Marie-Amélie, p. 61.

(2) Guizot, op. cité, Tome III, p. 268.

(3) Dupin : *Mémoires*, Tome III, p. 144.

A la liste déjà longue de ces premiers Ministres de façade s'inscrivit encore le maréchal Soult qui présida deux autres Cabinets. Celui de 1839, fruit d'une émeute, devait être flottant dans sa conduite et éphémère. Quant au Ministère du 29 octobre 1840, son véritable Président fut en fait Guizot, qui pratiqua ouvertement la politique conservatrice ; ce qui explique en partie sa longue durée.

En dehors de quelques notables exceptions, il se créa sous Louis-Philippe une coutume de Conseils à chefs nominaux. Cette coutume faussait l'institution de la Présidence du Conseil. Elle portait atteinte à la règle de l'unité ministérielle. Cet éparpillement de l'autorité gouvernementale contrariait le fonctionnement régulier du régime parlementaire.

Quelle allait être l'attitude de pareils présidents devant les Chambres ?

II

LE PRÉSIDENT ET LE PARLEMENT

En régime parlementaire, le Premier Ministre représente la politique générale du Gouvernement devant les Chambres. L'existence et le succès du Cabinet sont subordonnés à la confiance de ces Assemblées. Aussi le Président du Conseil doit-il être le chef de la majorité que les élections y ont amenée (1) ; voilà le second aspect de ses fonctions ministérielles.

La célèbre protestation des 221 et la chute de Charles X avaient rigoureusement fixé la condition de la nouvelle Monarchie et dégagé la ligne de conduite de ses Ministères

(1) Joseph-Barthélemy et Duez : *Traité de Droit Constitutionnel*, p. 538 et 666.

à venir. « L'appareil du Gouvernement représentatif ne pouvait donc plus être retiré. Mais tout cela n'était rien sans une dernière condition, c'est que le Gouvernement déférât au vœu de la majorité des Chambres » (1).

Cette obligation stricte ne pouvait être méconnue ni son poids rejeté par la jeune Monarchie. Mais nous avons vu que le Roi rencontrait certaines difficultés à choisir un Premier Ministre qui fût le représentant certain et suivi de la majorité à la Chambre des Députés. L'état inorganique des partis et leur nombre notamment rendaient la majorité de la seule Assemblée, qui fut apte à jouer son rôle de contrôle sur les actes du Cabinet, particulièrement fragile, indécise et mobile au gré des événements et des faits psychologiques.

« La Chambre n'entend guère qu'on la gouverne, elle trouve cela malhonnête (2)... Elle joint à très peu de lumières toutes les incertitudes d'une conscience chimérique, secondée par de mauvaises passions (3)... ».

« Comme le pays, (elle) est un collier de grains de mille couleurs, dont on a coupé le fil (4) ». Ce jugement que faisait la duchesse de Broglie en 1831 resta dans l'ensemble exact, malgré les renouvellements successifs de la Chambre, jusqu'aux élections de 1846, date à laquelle les grains de couleur plus unie furent enfin enfilés solidement.

Il appartenait au Premier Ministre de dégager cette majorité sur laquelle il était en droit de compter et d'en devenir le chef écouté, pour assurer sa propre stabilité.

La situation de Laffitte au Parlement était analogue à celle

(1) Thiers : *La Monarchie de 1830*, p. 11.

(2 et 3) Lettres de la duchesse de Broglie des 9 septembre et 28 octobre 1831. Citées par Thureau-Dangin : *Histoire de la Monarchie de Juillet*, Tome II, p. 17.

(4) Lettre de la duchesse de Broglie à Barante, du 3 août 1831, citée par Thureau-Dangin, op. cité, Tome I, p. 421.

qu'il possédait au sein du Conseil désuni. La Chambre, non encore renouvelée depuis la fuite des Bourbons n'avait pas de majorité précise. Elle ne reçut aucune direction définie du Cabinet « d'attente ». Le Président Laffitte « n'avait à la tribune ni originalité, ni abondance, ni puissance » (1). Privé de l'appui d'un grand parti et d'un grand orateur, Thiers ne voulant pas compromettre sa fortune politique naissante, il ne sut conquérir la confiance de la Chambre ni une majorité sérieuse. Laffitte fut contraint de gouverner au jour le jour, laissant le Parlement, sans maître, agir comme s'il ignorait à peu près son existence.

*
* *

La tâche était ardue même pour les Conseils dont les membres se groupaient étroitement derrière leur Président. La connaissance d'un programme déterminé qui satisfaisait les aspirations obscures de la Chambre des Députés ne suffisait pas à provoquer une majorité. Pour diriger le Parlement, le Premier Ministre devait se montrer orateur puissant et utile, pouvoir se faire assister par des collègues éloquents. La majorité était le fruit d'un combat incessant.

Casimir Perier voulait conformer son action aux principes du régime constitutionnel et parlementaire. Il entreprit de fonder la force de son Cabinet sur une majorité ferme et résolue.

Dans ce but il se tiendra en contact permanent avec la Chambre. Cinq jours après sa nomination à la présidence du Conseil, il se présentait devant elle pour y donner lecture

(1) Guizot : *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, Tome II, p. 164.

de la déclaration ministérielle (1) ; il demandait un vote de confiance au Gouvernement, obligeant la Chambre à se prononcer. Thiers ne cachait pas sa satisfaction : « Le Ministère est venu en personne invoquer son jugement, et spectacle tout nouveau ! il est venu lui demander lui-même quels Ministres et quel système elle voulait ! On a insisté auprès d'elle, elle n'a entendu un langage, je dirai presque impérieux, que pour lui demander de déclarer ses volontés, et ses préférences !

Voilà le vrai Gouvernement représentatif, fondé sur l'intérêt et le vœu du pays, en un mot le Gouvernement du pays par le pays » (2).

Le même mois, de nouveau à la tribune, Casimir Perier précisait définitivement son attitude à l'égard du Parlement. « Devant l'étranger comme devant le pays, nous expliquons ouvertement notre politique, nous l'expliquons aux fonctionnaires comme aux Chambres. Cette franchise est à nos yeux le premier besoin de l'époque ; c'est la première garantie pour les peuples et pour le pouvoir surtout, qui, après des déclarations si franches, ne craint pas que des promesses faites au dehors, ni des programmes réservés au dedans, puissent le compromettre jamais aux yeux de la France ni de l'Europe » (3).

Il maniait les Députés comme ses Ministres, avec rudesse, et savait faire prévaloir sa volonté. « Comment, disait-il en souriant, veut-on que je cède avec la taille que j'ai... » (4).

(1) « Au dedans l'ordre, sans sacrifice pour la liberté ; au dehors, la paix, sans qu'il en coûte rien à l'honneur ». Le Moniteur Universel du 19 mars 1831.

(2) Thiers : *La Monarchie de 1830*, p. 49.

(3) Le Moniteur Universel du 31 mars 1831.

(4) Cité par Thureau-Dangin : *Histoire de la Monarchie de Juillet*. Tome I, p. 406.

Et il les harcelait, n'hésitant pas, pour s'assurer du constant soutien de ses partisans, à poser la question de Cabinet.

Afin de regrouper immédiatement la majorité, après les élections générales consécutives à la dissolution du Parlement, en juillet 1831, il avança la candidature de Girod de l'Ain à la Présidence de la Chambre, attachant à ce vote la signification de la confiance au Ministère. Il n'obtint qu'une voix de majorité. Succès insuffisant ; il donna sa démission. Aussitôt pressé de la reprendre à raison des événements extérieurs, il n'y consentit qu'à condition de voir ce demi-échec effacé par un vote nettement plus favorable au moment de la discussion de l'Adresse (1). Surveillant, dominant les indécis et les indisciplinés, il obtint une majorité massive, qui confirma l'autorité de son Cabinet (2).

Ses collègues, dont quelques-uns étaient des orateurs de mérite, le secondaient utilement à la tribune. Mais la personnalité de leur chef les tenait à l'arrière-plan. L'accent dominateur de sa voix, son regard, sa haute stature le rendaient maître de l'Assemblée. « Même quand l'idée et la forme n'avaient rien de saillant, ses auditeurs étaient saisis par l'impression toute vive d'une volonté énergique, d'une impétueuse passion... Profondément ému lui-même, il ébranlait de son émotion ceux qui l'écoutaient » (3).

(1) L'Adresse était la réponse des Chambres au discours de la Couronne, prononcé à l'ouverture de la session ordinaire, ou celle qui suivait le renouvellement de la Chambre.

(2) Barante approuvait Casimir Perier : « ...plus faible, il n'aurait eu ni considération ni autorité, on l'aurait chassé après trois mois misérablement passés. Il faut que la Chambre se résigne à la discipline de majorité et de minorité et que le gouvernement ne soit plus pour elle une affaire de passe-temps qui ne lui impose nulle responsabilité. C'est elle qui est devenue le souverain, on doit la traiter comme on a traité Charles X et la forcer à manifester sa vraie volonté, sans nous tenir dans l'incertitude ». Lettre de Barante à Anisson du Perron du 13 août 1831. Barante (de) : *Mémoires*, Tome IV, p. 320.

(3) Thureau-Dangin : op. cité, Tome II, p. 15.

Casimir Perier avait créé le fond de la majorité conservatrice, pivot de l'ensemble des combinaisons ministérielles futures. Mais les Députés garderont un esprit individualiste et indépendant, qui rendra particulièrement délicate la constitution d'une majorité consistante et durable. Les Premiers Ministres, toujours en état d'alerte, devront conquérir de haute lutte la confiance de la Chambre.

Avant d'accéder à la Présidence, le duc de Broglie avait déjà donné des preuves de son respect pour la volonté manifestée par le Parlement (1). En retour, il exigea de ce dernier un appui ferme et soutenu quand il devint chef de Gouvernement.

La volonté d'exercer une grande autorité à la Chambre avait beaucoup influé sur la composition du Cabinet de Broglie. Entouré d'un état-major de brillants orateurs, Guizot et Thiers, le Premier Ministre disciplina la majorité : « Il faut un Ministère fort, ou bien il faut le renverser et lui en substituer un autre ». Cet appel de Thiers, lancé au cours du débat sur les fonds secrets, fut entendu et la politique ministérielle approuvée par un vote massif (2).

Broglie s'attacha avec conscience à jouer le rôle parlementaire de Premier Ministre : « Chef qui parle au nom du Cabinet dès qu'est engagée cette responsabilité collective et solidaire (qu'entraînent les actes intéressant la politique générale)... présent, et prêt à combattre dans tous les débats où elle peut être impliquée » (3).

Son intervention à la tribune pour défendre les projets de

(1) Ministre des Affaires Etrangères dans le premier Cabinet Soult, il démissionna aussitôt après le rejet, par le Parlement, du projet de ratification du traité relatif au paiement d'une indemnité aux Etats-Unis, qu'il avait déposé et défendu.

(2) 256 voix contre 129. Thureau-Dangin : op. cité, Tome II, p. 299.

(3) Raymond Poincaré : *Revue des Deux Mondes*, 1^{er} octobre 1921, p. 719.

lois, dites de « Septembre », saisit les Députés : « Habitues aux débats sages et un peu froids de la Chambre des Pairs, M. de Broglie avait été jusque là orateur de discussion plus que de passion, dédaignant l'appareil oratoire, d'une argumentation serrée, méthodique et probe, d'une pensée forte, haute et originale, d'une forme distinguée, mais apportant plus de lumière que de chaleur, élevant les esprits plus qu'il ne touchait les cœurs. Cette fois sa parole s'échappa, toute vibrante d'une émotion qui fit d'autant plus d'effet qu'elle était chez lui moins habituelle et moins sincère » (1).

Il avait cependant un ton de dogmatisme volontiers méprisant et dédaigneux qui le desservait. Dans sa réponse à l'interpellation déposée sur les motifs de la démission du Ministre des Finances, il eut une expression cassante, le fameux « Est-ce clair ? » (2) qui piqua le sentiment de souveraineté de la Chambre et lui valut un vote hostile.

A l'opposé du Président de Broglie, Thiers sut déployer des qualités manœuvrières exceptionnelles à l'égard des Assemblées parlementaires.

La politique de « résistance » lui paraissait un peu vieillie, celle du « mouvement » trop avancée et surtout insuffisante pour constituer une majorité avec laquelle il pût gouverner. Aussi ses deux Cabinets n'adoptèrent-ils pas de programme précis et ne réussirent à durer que grâce à la personnalité et la haute autorité de leur chef.

Maître dans l'art de la tactique, d'une aisance remarquable, merveilleux d'adresse, il conserva le pouvoir sans que les Assemblées aient pu savoir s'il avait cessé d'être conservateur ou s'il l'était devenu. Sa position demeura celle que décrivait Molé : « Le nouveau Cabinet est entre

(1) Thureau-Dangin : op. cité, Tome II, p. 325.

(2) Le Moniteur Universel du 19 janvier 1836.

deux majorités. L'ancienne qui le protège, la nouvelle qui le tolère jusqu'à ce qu'elle puisse le remplacer » (1).

Pour ne pas se prononcer il se faisait représenter souvent à la tribune par ses Ministres qui faisaient des déclarations un peu vagues et alternativement, selon l'utilité, dans le sens de la droite ou de la gauche. Lui-même tenait en haleine la Chambre en abordant avec éloquence les sujets techniques les plus variés.

Dans son second Ministère, toujours en quête de diversions, il s'efforcera de fixer l'attention sur les nombreuses lois d'affaires en discussion.

Lors du vote de la loi sur les fonds secrets, Lamartine dénonça l'incertitude de la « politique de bascule » gouvernementale : « Vous me demandez si j'ai confiance dans la direction parlementaire, dans la force, dans la stabilité, dans la puissance d'agir librement du chef d'un Cabinet qui, debout sur une minorité prête à se dérober sous lui, tend une main à la gauche, qu'il appelle à le soutenir contre la droite, une autre main à la droite, qu'il appelle à le défendre contre les prétentions de la gauche ; du chef d'un Cabinet suspendu un moment dans un faux équilibre dont la base est une minorité, et dont le balancier est une impossible déception... Non jamais ! » (2). Thiers n'en capta pas moins une de ces fortes majorités d'occasion dont il avait le secret, par l'habileté de son discours (3).

(1) Lettre du Comte Molé à Barante. — Barante (de) : *Mémoires*, Tome V, p. 321.

(2) Le Moniteur Universel du 25 mars 1840.

(3) Sainte-Beuve observait « que sa manière n'est point d'agir sur des majorités organisées et compactes : il persuade et s'insinue par la clarté de ses exposés, l'abondance et la limpidité de ses déductions, amène les hommes en apparence les plus éloignés de lui à se rallier à ses vues, et arrive ainsi à disposer littéralement des Assemblées ». Reclus : *M. Thiers*, p. 124.

S'il dominait les députés de son talent, ce travail continu de transaction et d'équilibre le plaçait au rang de subordonné des Chambres. Il ne pouvait s'acquitter de son rôle primordial de direction. Condamné à une sorte d'inaction politique, il était contraint d'ajourner et d'esquiver toutes les grandes questions pour ne pas se compromettre.

A l'opposé, Guizot appliqua, d'abord sous le prête-nom de Soult, puis sous le sien propre, un programme clair et catégorique, qu'il glorifia en ces termes : « Toutes les politiques vous promettent le progrès ; la politique conservatrice seule vous la donnera, comme seule elle a pu réussir à vous donner l'ordre et la paix » (1).

Cette position décidée était défendue, avec puissance, par son verbe éloquent : « A la tribune, disait Béranger, sa phrase brusque et hachée devient flexible et acquiert dans le débat l'élasticité et le nombre oratoire. Savez-vous qu'alors il grandit terriblement ? Lui seul a des topiques sur tout ; Dupont quittait un jour son banc pendant qu'il parlait. Je m'en vais il parle trop bien » (2).

Pour consolider son entente avec la Chambre, le secours de ses collègues, sur lesquels il avait la haute main, lui rendait les plus notables services. Le précieux concours de Duchâtel, tacticien (3) et orateur, lui permit de passer des caps difficiles comme l'affaire de Belgrave-Square.

(1) Lettre de remerciements de Guizot à ses électeurs de Lisieux, Juillet 1846, citée par Thureau-Dangin : op. cité, Tome VI, p. 30.

(2) Cité par Lucas-Dubreton : *Louis-Philippe*, p. 426.

(3) « Il se tenait et me tenait avec grand soin au courant de l'état intérieur et des dispositions quotidiennes soit des Chambres en général, soit de leurs membres. Il faisait lui-même et il m'indiquait ce qu'il y avait à faire pour maintenir l'harmonie entre nos partisans, pour déjouer les manœuvres de l'opposition, pour prévenir les chocs inutiles et préparer les luttes inévitables. Et dans ces incidents pratiques de la vie parlementaire, il portait un ferme et clairvoyant esprit de gouvernement ». Guizot : *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, Tome VIII, p. 28.

Tous ces avantages ne suffirent pas à dompter une majorité toujours prête à se décomposer. Bien que constamment sur la brèche, Guizot dut recourir par deux fois au procédé de la dissolution avant de pouvoir compter sur un appui parlementaire sûr et consistant.

*
* *

Les difficultés à gouverner des Chambres, caractérisées par l'émiettement des partis, avaient certes été aggravées par les maréchaux, présidents in partibus.

Les groupes parlementaires étaient peu enclins à porter leurs suffrages sur des noms, qui n'avaient par eux-mêmes aucune signification politique.

Le maréchal Gérard ne prenait pas « grand intérêt aux débats de principes ou aux luttes de partis » (1).

Ces « illustres épées » ne conservaient le pouvoir que par la volonté du Roi, l'appui de collègues énergiques ou l'apathie des Députés.

Le maréchal Mortier, homme de devoir, occupait avec modestie son poste. « Mais nul ne pouvait dire qu'il en exerçait l'autorité, ni qu'il en eut le prestige. Brave soldat, il était plus à son aise sur un champ de bataille qu'à la tribune. L'interpellait-on à la Chambre, il se dressait de toute la hauteur de sa taille, promenait sur l'Assemblée des regards anxieux, ouvrait la bouche et ne pouvait que balbutier » (2).

Autre grand militaire, Soult avait une passion peu heureuse pour la tribune ; son accent le rendait difficilement intelligible à ses auditeurs (3). Il avait, en outre, la fâcheuse

(1) Guizot : op. cité, Tome II, p. 42.

(2) Guizot : op. cité, Tome III, p. 274.

(3) Castellane (de) : *Journal du Maréchal de Castellane*, Tome III, p. 246.

réputation d'être peu soucieux des votes de la Chambre. Il joua un rôle de plus en plus effacé, tant au Conseil qu'au Parlement.

Le Président Soult n'était pas en état de soutenir un débat. Dans son second ministère, dont la composition par trop faible ne rehaussait pas sa position parlementaire, les Chambres prétendirent, comme la Couronne, suppléer à son incompétence, et usurpèrent son rôle, maintenant le Conseil sous sa dépendance. La discussion publique d'un projet de loi donna l'occasion au rapporteur de la commission, Jouffroy, de donner des instructions en politique étrangère aux ministres qui écoutaient attentivement ; il clôtura lui-même le débat interprétant le silence du Conseil comme une adhésion à son propre système (1).

Si le troisième Cabinet Soult conserva, dans une mesure appréciable, la maîtrise de la majorité, ce ne fut pas par la vertu de son Premier Ministre nominal. « Un Président du Conseil, écrivait Poincaré, alors qu'il n'a pas de compétence spéciale, est à même d'intervenir de haut dans toutes les questions qui touchent à l'intérêt général, et il ne peut se décharger de ce rôle indispensable » (2). Cependant, en fait, ce fut le Ministre des Affaires Etrangères Guizot qui en remplit la fonction. Il répondit, en particulier, à l'interpellation d'Odilon Barrot sur le remaniement ministériel de mai 1847 et « la destitution » de Lacave-Laplagne, présentant les explications du Gouvernement (3).

(1) Thureau-Dangin : *Histoire de la Monarchie de Juillet*, Tome IV, p. 50.

(2) Raymond Poincaré : *Revue des Deux-Mondes* : 1^{er} octobre 1921, p. 718.

(3) Le Moniteur Universel des 14 et 15 mai 1847.

*
* *

Entre ces présidents apparents et ceux qui faisaient autorité se situait le Comte Molé.

Des premiers, il partageait la solitude politique et l'incapacité à apporter un programme précis et positif devant le Parlement, et il se contentait de la protection d'une majorité instable, variant avec l'objet de la discussion (1). Il essaya de la renforcer et dans ce but dissolut, par deux fois, le Parlement en moins d'un an et demi. La première opération ne lui rapporta aucun gain de voix, la seconde lui fut défavorable.

Une force oratoire réelle le rapprochait des autres. Dans un mouvement de révolte contre les attaques des coalisés, il se surpassa pendant les débats de l'Adresse de 1839. Infatigable, il monta dix-sept fois à la tribune. Molé révéla des ressources inattendues et sauva l'honneur de son Cabinet.

Il put durer grâce au système « des conquêtes individuelles » où Thiers déjà avait excellé. Les plus grands succès de sa vie politique provenaient d'« un art consommé de s'insinuer dans les bonnes grâces de quiconque, placé soit au-dessus, soit au-dessous de lui, avait à l'approcher. C'était homme par homme, par des ménagements et même des flatteries personnelles, qu'il avait réussi à se faire une majorité parlementaire, et il aimait surtout à séduire ceux

(1) « On se demandait si l'on accepterait indéfiniment une administration flottante et terne, qui prenait tour à tour son point d'appui dans des rangs divers, passait de la résistance à la concession, de la concession à la résistance, et, sous des apparences de conciliation, plaçait le Gouvernement en dehors de toutes les opinions nettes, fermes, conséquentes, et en écartant leurs représentants les plus éprouvés », Guizot : *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, Tome IV, p. 283.

qu'il savait lui être hostiles, ne négligeant personne, surtout pas la jeunesse » (1).

Une telle méthode donnait des résultats substantiels. Guizot y eut également recours. « Toutes les nominations de M. Guizot sont faites en vue d'obtenir la majorité dans les Chambres... (il) obtient une majorité en séduisant un à un les Députés et en achetant des voix par des places ; on a jamais corrompu avec aussi peu de pudeur » (2).

Ce procédé, dénoncé par l'opposition, allait frapper de discrédit le pouvoir exécutif. L'indépendance des députés fonctionnaires, sujette à caution, était discutée. Ce sera une cause de désaffection pour la Monarchie de Juillet.

§ 3. — *Démission*

Les Présidents du Conseil quittèrent le pouvoir pour des motifs assez divers. Les usages qui réglèrent la modalité et les effets de leur démission, accusèrent une fois de plus le manque de précision de la pratique constitutionnelle.

I

CAUSES

Le départ des premiers Ministres peut être expliqué par

(1) Broglie (de) : *Mémoires*, Tome I, (1825-1870), p. 79.

Molé variait « ses moyens selon les personnes, selon leurs convictions ou leurs faiblesses ; montrant tour à tour les diverses faces de son programme ; parlant aux uns de résistance, aux autres de conciliation, à tous de leur intérêt personnel. C'était devenu l'une de ses principales occupations. Il fallait voir ce grand seigneur prendre par le bras le plus bourgeois des députés, l'attirer dans l'embrasure d'une fenêtre, lui faire mille grâces, le traiter d'un air de prédilection et avec une familiarité caressante. Pour un tel travail M. Molé avait des aptitudes particulières ». Thureau-Dangin : *Histoire de la Monarchie de Juillet*, Tome III, p. 234.

(2) Castellane (de) : *Journal du Maréchal de Castellane*, Tome III, p. 246.

quatre séries de raisons : la perte de la majorité au Parlement ; l'insuffisance du chef de Cabinet qui paraissait, en outre, ne plus pouvoir rendre de services ; une divergence de vues fondamentale entre le président du Conseil et le Roi ; et enfin un cas particulier, l'hostilité de la garde nationale.

La démission du Premier Ministre, à la suite d'un vote par lequel les Chambres lui signifient le retrait de leur confiance, paraîtrait devoir être l'hypothèse normale. En fait, ce cas ne fut guère fréquent. Seuls Broglie, Soult, à l'époque de son deuxième Ministère, et Molé connurent un tel sort.

Broglie se retira après que sa demande d'ajournement de la proposition Gouin sur la conversion des rentes eût été repoussée par surprise à deux voix de majorité. Le ton cassant du président du Conseil n'avait pas peu contribué à sa chute qui paraissait le résultat d'une manœuvre du groupe Ganneron, du Tiers-parti, et d'une intrigue soigneusement ourdie au « Château », en antagonisme permanent avec Broglie.

Ce vote avait été obtenu au scrutin secret. Il en fut de même de celui qui renversa, à une faible majorité, le second Cabinet du maréchal Soult. La Chambre refusa de discuter un projet de dotation pour le duc de Nemours. Le Président démissionna, voulant montrer par là qu'il prenait l'échec à son compte. Mais la vérité fut justement exprimée par l'amiral Duperré : « Le Ministère a reçu dans le ventre un boulet qui est allé se loger dans le bois de la Couronne » (1).

Molé était virtuellement démissionnaire (2) après le rejet

(1) Cité par Lucas-Dubreton : *Louis-Philippe*, p. 403.

(2) Bien qu'il eût déclaré ne pas vouloir se retirer devant un vote émis à une si petite majorité. En réalité, ce vote avait profondément atteint le Cabinet désuni.

du projet de loi de disjonction, texte de procédure pénale. Deux projets de dotation pour la famille royale, déposés en même temps, avaient indisposé le Parlement. Le vote avait été encore une fois effectué au scrutin secret, qui semblait donner une audace, d'ailleurs bien relative, à la Chambre, car il n'y eut que deux voix de majorité contre le Gouvernement.

Le nombre de suffrages qui soutinrent son Cabinet remanié, lors du vote de l'Adresse de 1839, lourde de menaces et de dangers pour la royauté, lui parut insuffisant. Il quitta son poste, le reprit à la requête du Roi, et se retira définitivement après que l'épreuve des élections générales, aux quelles il avait fait procéder, lui eût été contraire.

La personne du Roi paraissait donc toujours, soit directement, soit indirectement, intéressée ou visée par les votes hostiles du Parlement.

Mieux que ce dernier, la propre insuffisance des Premiers Ministres fut la cause plus certaine et générale d'une démission dont ils voilaient discrètement le véritable caractère, en l'attribuant souvent à des raisons de santé.

Ce fut le destin de Bassano et des maréchaux Mortier, Gérard et Soult.

Mortier avait le sentiment de sa propre incapacité parlementaire. Inquiet de sa responsabilité, il démissionna bientôt sans que personne ne le retînt. Il semble bien que le maréchal Gérard eût le même souci et qu'il ait proposé un changement de politique inacceptable à ses Ministres, dans le but non avoué de se décharger du poids trop pesant des affaires.

Quant à Soult, il fut « débarqué » de son premier Cabinet lorsque Louis-Philippe eut accepté le nouveau président,

que les Ministres en exercice lui avaient proposé (1). Ses collègues qui dirigeaient le Cabinet ne pouvaient plus supporter son caractère difficile. Le prestige qui s'attachait au nom de cette « illustre épée » avait perdu toute utilité pour le Conseil quand il abandonna définitivement le pouvoir. L'heure était venue pour Guizot de s'en saisir officiellement.

La démission de Laffitte présenta des caractères analogues à celle des maréchaux. Son incapacité à gouverner était patente. Quand les services qu'il pouvait rendre à la nouvelle dynastie furent épuisés, la plupart de ses collègues furent d'accord avec Louis-Philippe pour décider son départ. Mais Laffitte s'accrochait à son poste. « On en vint à le faire prévenir par son propre Sous-Secrétaire d'Etat, Thiers, qu'aux yeux du Roi le Ministère du 2 novembre avait accompli sa tâche » (2). Laffitte demeurait incrédule. Le maréchal Maison, ambassadeur à Vienne, adressa une dépêche importante dont le Premier Ministre n'eut communication que par la voie de la presse. Il s'écria au Conseil : « La dépêche est à Paris depuis quatre jours ; elle m'est tenue cachée : le public le sait, l'insulte est trop grave pour que je puisse la pardonner » (3). Le prétexte à sa démission était enfin trouvé.

Le Parlement n'était pas le seul à pouvoir exiger le renvoi des présidents. Thiers en fit deux fois l'expérience. A propos des affaires d'Espagne en 1836, et de la question d'Orient en 1840, une divergence de vues irréductible éclata entre le Premier Ministre et le chef de l'Etat. La confiance royale lui faisait défaut ; Thiers, plutôt que de céder, démissionna.

Ces conflits prouvaient une méconnaissance profonde des principes du Gouvernement de Cabinet.

(1) Mme Dosne : *Mémoires de Mme Dosne*, Tome I, p. 60 et suiv.

(2) Thureau-Dangin : *Histoire de la Monarchie de Juillet*, Tome I, p. 243.

(3) Laffitte : *Mémoires*, p. 271.

La Garde Nationale, gardienne de la Constitution (1), formait le pilier de la Monarchie. Les cris : « A bas Guizot » et « Vive la Réforme » ébranlèrent la confiance et la volonté du Roi qui accepta alors la démission de son président du Conseil. L'émeute et surtout la défection de la Garde Nationale renversaient le Cabinet Guizot. La crise du régime de Juillet était ouverte.

II

MODALITÉS ET EFFETS

Le Premier Ministre démissionnaire continuait à assurer l'expédition des affaires courantes. L'ordonnance par laquelle le Roi désignait son successeur, contenait en même temps acceptation de sa propre démission. Celle-ci n'était constatée d'une manière officielle que par cette publication au *Moniteur Universel*, au terme de la crise ministérielle.

Il y eut une exception pour la démission du maréchal Gérard. Une ordonnance fut publiée immédiatement qui nommait son remplaçant au département de la guerre ; mais elle ne pourvoyait pas la Présidence du Conseil d'un nouveau titulaire. Louis-Philippe voulait se la réserver et les autres Ministres restant en fonctions, il espérait que ce Cabinet sans tête pourrait subsister.

Cet exemple montre le manque d'unité du Conseil et la faiblesse du sentiment de la solidarité ministérielle.

Le départ du Premier Ministre obligeait à former un Mi-

(1) La Charte Constitutionnelle disposait dans son article 66 : « La présente Charte et tous les droits qu'elle consacre demeurent confiés au patriotisme et au courage des Gardes Nationales et de tous les citoyens français »

nistère nouveau ; mais il n'entraînait pas ipso facto la démission de tous ses collègues.

Du premier Cabinet Soult à celui du duc de Broglie inclus, la composition des différents Conseils resta, dans son ensemble, identique, s'ils changèrent à maintes reprises de président (1).

Seuls les membres des deux Cabinets Thiers et du second Cabinet Molé furent unanimes à suivre leur chef dans sa retraite.

Dans tous les autres Ministères de la Monarchie, il se trouva toujours un ou plusieurs membres qui firent partie du Cabinet suivant. C'est ce qui advint même pour le Conseil présidé par Broglie et le second Ministère Soult, mis en minorité par le Parlement. Leurs collègues déclarèrent sur l'instant se solidariser avec le président du Conseil, mais certains acceptèrent d'entrer dans le Cabinet en formation. La précédente décision de ces derniers ne fut pas enregistrée par le *Moniteur Universel* où figura seulement l'acceptation de la démission de leurs anciens collègues moins heureux. C'était l'usage général.

Les considérations précédentes expliquent que la coutume selon laquelle les Ministres remettent leur démission au chef de l'Etat par l'intermédiaire du Premier Ministre ne fut pas habituellement suivie. Ils s'adressaient, le plus souvent, individuellement au Roi.

Une fois, même, les Ministres (2) en se déchargeant de

(1) La continuité de cette composition du Conseil ne fut guère interrompue par la courte et curieuse expérience Bassano.

(2) « Rien qu'en se regardant eux-mêmes, ils avaient compris l'impossibilité de rester. Aussi avaient-ils envoyé leur démission, en donnant comme motif l'état de fortune de M. de Bassano (qui était assailli par une multitude de petits créanciers). Thureau-Dangin : *Histoire de la Monarchie de Juillet*, Tome II, p. 281.

leurs fonctions, provoquèrent la dissolution du Conseil, et la retraite forcée de leur chef, le duc de Bassano, à son insu. « Quelques heures plus tard, le vieux duc, arrivant au Conseil chez le Roi, s'y était rencontré avec (deux Ministres) M. Persil et le général Bernard. Après un moment de silence : — Je pense, dit M. Persil, que Votre Majesté considère le Ministère comme dissous. Louis Philippe fit un signe d'assentiment, et, comme M. de Bassano ne semblait pas encore se rendre bien compte de l'état de choses, il ajouta : — Je regrette, M. le duc, que nous ayons fait ensemble une si courte campagne » (1).

Cette aventure de M. de Bassano renouvelle l'exemple du peu d'autorité dont jouirent de nombreux Premiers Ministres. Il avait été nommé en connaissance de cause par le Roi qui pouvait poursuivre plus aisément ses desseins personnels avec un président faible.

La volonté de Louis-Philippe se heurtait aux principes du Gouvernement de Cabinet. Aussi la question des rapports entre le chef de l'Etat et le chef du Gouvernement prit-elle une vive acuité sous son règne.

Section III. — La réalité de la Présidence du Conseil

Le problème crucial de l'indépendance du Premier Ministre à l'égard de la Couronne domina de haut l'ensemble de la vie publique entre 1830 et 1848.

En régime parlementaire « le Pouvoir Exécutif est partagé entre un Chef de l'Etat (Monarque héréditaire ou Président de la République élu) et des Ministres nommés par le chef de l'Etat et responsables devant lui, mais responsables aussi

(1) Thureau-Dangin : op. cité, Tome II, p. 281.

et surtout devant le Parlement, ne pouvant gouverner, par conséquent, qu'avec la confiance du Parlement » (1).

Le Premier Ministre personnifie la politique particulière au Cabinet. Lui seul assume la responsabilité des paroles et des actes du Gouvernement qui suit son sort ; et il en est comptable envers les Chambres. La direction des affaires doit donc lui appartenir exclusivement.

Le chef de l'Etat symbolise l'idée de la continuité de l'Etat. Il joue le rôle d'arbitre entre les partis, contrôle et conseille. Irresponsable, il ne gouverne pas.

Ces règles furent vérifiées sous Louis-Philippe, dans la mesure où les Ministères continrent en eux-mêmes leur principe d'unité.

L'unité du Conseil dépendait de l'autorité personnelle avec laquelle son président dirigeait les travaux parlementaires et les délibérations des Ministres, et savait défendre la plénitude de ses attributions contre les immixtions de Louis-Philippe.

A la direction unique du Premier Ministre était liée la réalité du pouvoir présidentiel.

I

A la direction unique du Premier Ministre était liée la Ministère Laffitte, le Roi était le véritable et le seul président du Conseil. Il posait, discutait et souvent résolvait les questions mises en délibération. Les convocations se faisaient par son ordre et en son nom. Jamais une seule séance n'a eu lieu hors de sa présence. Sa grande expérience, fort supérieure sur beaucoup de points à celle des divers

(1) Hauriou : *Précis élémentaire de Droit Constitutionnel*, p. 68.

membres de ces deux Cabinets, le grand intérêt qu'il avait aux affaires de l'Etat dans lesquelles toute son existence et celle de sa famille étaient engagées, expliquaient l'influence et, pour mieux dire, la haute pression qu'il exerçait sur le Conseil » (1).

Il y avait aussi le goût de Louis-Philippe pour les affaires, surtout les Affaires Etrangères pour lesquelles il se sentait spécialement doué. Le Secrétaire d'Etat à ce département, son confident, le général Sébastiani, lui en laissait la libre direction, et bien souvent, les questions étaient traitées sans qu'aucun d'eux n'ait le scrupule d'en référer au Premier Ministre.

Laffitte, débordé par sa tâche, fut impuissant à supprimer les divisions qui régnaient dans le Conseil. La dispersion de l'autorité faisait le jeu du Roi qui, au bénéfice de cette circonstance, pouvait user de la sienne.

Ces pratiques logiques sous un Gouvernement absolu et qui tendaient à rabaisser les Ministres au rôle d'exécuteurs de la volonté royale, connurent un temps d'arrêt sur les vigoureuses protestations de Casimir Perier.

Il ne voulait pas d'une présidence qui n'aurait été qu'un simple titre, comme à l'époque de Laffitte. Le Premier Ministre devait avoir connaissance de toutes les affaires qui étaient soumises au Roi et avant celui-ci.

Casimir Perier imposa les quatre conditions suivantes à Louis-Philippe :

« 1°. — Réunion du Conseil des Ministres (2) chez le président du Conseil, hors de la présence du Roi pour la solu-

(1) Dupin : *Mémoires*, Tome II, p. 430.

(2) Cette expression erronée était habituellement employée. Les termes consacrés « Conseil de Cabinet » n'avaient pas encore acquis droit de cité. Les institutions parlementaires lentement s'édifiaient.

« tion des question courantes de moindre intérêt et pour la
 « préparation des lois et des mesures de Gouvernement.
 « Réunions du Conseil chez le Roi pour la délibération défi-
 « nitive de ces mesures et des lois, ainsi que pour l'examen
 « des affaires diplomatiques dont la correspondance devait
 « être portée directement au Roi par le Ministre des Affaires
 « Etrangères après communication au président du Conseil.

« 2°. — Rédaction du *Moniteur* placée sous la direction
 « exclusive et absolue du président du Conseil, aucune inser-
 « tion ne pouvant avoir lieu que d'après ses ordres, y com-
 « pris même les notes envoyées par le Cabinet du Roi.

« 3°. — Fixation de la résidence du Roi au Palais des
 « Tuileries.

« 4°. — Intervention active de l'autorité du Roi auprès des
 « membres des deux Chambres attachés à sa maison, afin
 « de prévenir les embarras que leurs votes ou leurs démar-
 « ches auraient pu causer au Ministère » (1).

L'entrée de Louis-Philippe aux Tuileries signifiait que le Roi devait se renfermer dans son rôle constitutionnel. Casimir Perier acceptait sa collaboration mais non ses directives.

Les Ministres devaient rester sous la dépendance unique et directe du président du Conseil. La pratique des Conseils de Cabinet permettait au chef de Cabinet de resserrer très étroitement son contrôle sur ses collègues.

Casimir Perier appliqua avec conscience les principes parlementaires. Louis-Philippe lui fit part un jour de son intention de faire imprimer un écrit dans lequel il réfutait la thèse de La Fayette sur le programme de l'Hôtel-de-Ville. « Que le ciel nous en préserve ! » s'écria Perier. Quoi ! le Roi livrerait son œuvre, son nom, sa personne, à la discussion !

(1) Montalivet (de) : *Fragments et souvenirs*, Tome I, p. 288.

— Mais je ne signe pas, répondit Louis-Philippe ». — « Q'importe ! On saura bien vite que l'écrit a été fait par le Roi » (1). Et il ne fut plus question de le publier.

La présidence effective et forte de Casimir Perier donnait toute sa valeur au Gouvernement parlementaire. Les Députés savaient à qui adresser leurs interpellations. Le Premier Ministre leur faisait face au nom du Cabinet dont il engageait la responsabilité par ses réponses.

La personne du chef de l'Etat restait en dehors de tous les débats « sans rien ôter à ce que la haute sagesse, l'expérience et la grande habileté du Roi pouvaient et devaient conserver d'influence sur les convictions de ses Ministres et la marche générale des affaires de l'Etat » (2).

Le nœud de toutes les combinaisons ministérielles futures, devint la question de savoir si le régime institué par Casimir Perier avait pris fin à sa mort ou s'il devait être maintenu.

Les solutions exactes furent peu nombreuses. Elles se nomment Broglie et Thiers ; nous réservons le cas discuté de Guizot pour plus tard.

II

Louis-Philippe fut obligé d'en passer par les conditions posées par Broglie, qui impliquaient un retour au système appliqué par Casimir Perier. Le Roi dut surmonter pendant quelques mois sa répugnance pour le caractère plein de hauteur de cet homme politique dont les idées constitutionnelles ne lui permettaient pas de participer souverainement au pouvoir, comme il prétendait, dans ses confidences, en avoir le droit.

(1) Cité par Lucas-Dubreton : *La manière forte*. Casimir Perier et la Révolution de 1830, p. 103.

(2) Dupin : *Mémoires*, Tome II, p. 433.

Le président de Broglie, justement averti des attributions de son poste, ne se fit pas faute de les faire respecter. Il disait notamment : « si l'Angleterre n'en offrait déjà le sage exemple, il faudrait inventer cette règle que le Roi d'un pays libre, ne doit communiquer avec les Ambassadeurs étrangers que par l'intermédiaire de son propre Ministre » (1). La règle fut appliquée, quoique Louis-Philippe essayât de s'y soustraire, dans les conversations privées.

Son Premier Ministre ne se montra pas cependant intraitable. Il s'attacha même à « restreindre ses exigences dans le cercle de la nécessité, à laisser prévaloir l'opinion ou les caprices du Roi dans les choses indifférentes ou secondaires (2) ».

Cette forte tutelle était difficilement supportable pour Louis-Philippe. Il espéra trouver plus de facilité chez Thiers. Mais la souplesse du petit président cachait autant d'esprit d'indépendance que la raideur du duc de Broglie. « Je consens, lui confiait Thiers en 1836, à faire la part de Votre Majesté plus grande que celle des Rois constitutionnels en temps ordinaire : mais le Roi ne doit pas se servir de ce surcroît d'action pour gêner les affaires » (3).

Le chef du Cabinet sentait bien, malgré l'autorité personnelle qu'il exerçait auprès de tous ses collègues, que l'unité de direction de sa politique était menacée, contrecarrée par les initiatives du Roi.

Sous le couvert de la plus grande amitié, le Roi concentrait tous ses efforts à diriger en sous-main le propre département ministériel de Thiers, les Affaires Etrangères. Secrè-

(1) Cité par Lucas-Dubreton : *Louis-Philippe*, p. 288.

(2) Journal inédit de M. de Viel-Castel, cité par Thureau-Dangin : *Histoire de la Monarchie de Juillet*, Tome II, p. 302.

(3) Reclus : *M. Thiers*, p. 149.

tement, il correspondait avec les Ministres des Etats Etrangers, il envoyait des instructions contraires à ses Ambassadeurs. « Sachez, mandait Molé à Barante, que tout est lu, tout ce qui part du Cabinet des Affaires Etrangères... il y a une corruption habilement organisée pour ouvrir et lire les lettres qui en valent la peine avant qu'elles soient mises à la boîte » (1).

Thiers s'en aperçut, mais il ne souffla mot. Il fit appel à un agent très habile, qui organisa la surveillance du courrier de Louis-Philippe, notamment celui échangé avec Sébastiani, Ambassadeur à Londres, de telle façon que le double des dépêches parvenait régulièrement à Thiers (2).

Cet espionnage réciproque était stimulé par le dissentiment profond qui séparait le Roi de son Premier Ministre sur la question de l'intervention. Finalement Thiers déclara à Louis-Philippe : « Je n'exécutei qu'imparfaitement comme Ministre des Affaires Etrangères, la politique du Roi à l'égard de l'Espagne, car elle n'est pas la mienne. Si j'étais à un autre Ministère, à l'Intérieur ou aux Finances, par exemple, je pourrais à la rigueur rester dans le Cabinet ; mais dans ma position cela est impossible » (3) et il démissionna.

Les mêmes causes reproduisirent les mêmes effets quand Thiers revint au pouvoir. La question d'Orient l'opposa au Roi. Les discussions au Conseil devenaient de plus en plus vives et dramatiques. « M. Thiers, disait Louis-Philippe qui défendait la thèse de la paix jusqu'à son extrême

(1) Lettre du Comte Molé à Barante. 13 juin 1836. Barante (de) : *Souvenirs*, Tome V. p. 403.

(2) Malo : *Thiers*, p. 248.

(3) Lettre de Montalivet à Dupin, 28 août 1836, Dupin : *Mémoires*, Tome III, p. 227.

limite, va être le Ministre national, tandis que je serai le Roi de l'étranger » (1). Le Gouvernement devenait difficile dans ces conditions. Pour éviter de dénoncer la position personnelle du Chef de l'Etat, « il fut résolu que les Ministres déposeraient leurs démissions dans les mains du Roi, se basant sur la dissidence d'une moitié du Cabinet qui voulait la paix à tout prix, et d'une autre qui voulait la guerre à tout prix. Ainsi les uns consentaient à passer pour des lâches, et l'autre moitié pour des fous. Mais ils en prirent l'engagement pour détourner du Roi toute responsabilité » (2).

Le Roi se ravisa et les pria de reprendre leur démission, mais Thiers n'avait pas partie gagnée. Car quelques jours après, le Roi désapprouva le projet de discours du trône, à l'orientation belliqueuse.

Le Premier Ministre, qui avait la confiance des Chambres, se trouvait contraint à démissionner, et découvrait ainsi l'inviolabilité du Roi. Le Gouvernement parlementaire était bien oublié.

La victoire de Louis-Philippe était retentissante. Il renvoyait définitivement l'auteur de la formule « Le Roi règne et ne gouverne pas ». Mais il restait à l'honneur de Thiers d'avoir lutté énergiquement pour que la présidence du Conseil soit une fonction réelle, et de ne pas avoir admis de partage du pouvoir. Les exemples contraires furent beaucoup plus fréquents.

III

Castellane nous décrit la situation du chef du Cabinet du 11 octobre 1832 : « Le maréchal Soult, si diable, si tranchant

(1) Cité par Thureau-Dangin : *Histoire de la Monarchie de Juillet*, Tome IV, p. 331.

(2) Mme Dosne : *Mémoires de Mme Dosne*, Tome I, p. 206.

et souvent si dur avec ses inférieurs, est avec le Roi d'une flexibilité excessive. Sa Majesté garde souvent longtemps ses ordonnances, les change parfois ; le Maréchal ne s'en fâche pas. Il est président du Conseil de nom ; le Roi l'est de fait. Le maréchal Soult aime le pouvoir, il préfère en abandonner inconstitutionnellement quelques bribes au Roi et rester Ministre » (1).

La direction du Conseil appartenait en fait au triumvirat Broglie, Guizot et Thiers. Mais la dispersion de l'autorité ne permettait pas d'opposer un veto absolu et effectif aux décisions de Louis-Philippe. Ses interventions s'étendirent plus aisément dans le domaine des Affaires Etrangères quand Broglie démissionna.

La présidence du Conseil reprenait le caractère qu'elle possédait sous le Ministère Laffitte. Elle le conserva avec les présidents Gérard, Bassano et Mortier. La rapide succession au pouvoir des maréchaux, chefs de Cabinet interchangeables, déconsidérait ce haut poste. « En passant dans l'espace de six mois du maréchal Soult au maréchal Gérard, et du maréchal Gérard au maréchal Mortier (après le court épisode Bassano), la présidence du Conseil avait été prise de plus en plus pour une fiction, et plus la fiction devenait apparente, plus l'opposition y trouvait une arme et nos amis un embarras » (2).

La situation devenait délicate pour le chef de l'Etat soupçonné déjà de s'opposer à une Présidence réelle dans le but de se réserver un pouvoir personnel. Elle allait devenir dangereuse sous le Ministère Molé.

(1) Castellane (de) : *Journal du Maréchal de Castellane*, Tome III, p. 76.

(2) Guizot : *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, Tome III, p. 275.

Dans sa première forme, ce Cabinet fut divisé par le partage d'influence entre le Premier Ministre et Guizot. Le duc de Broglie ne se faisait pas d'illusion sur la réalité de la présidence de Molé ; il écrivit à Guizot : « Le Ministère nouveau doit vous accepter pour chef non seulement de fait, mais de nom ; quoiqu'il en soit, vous en aurez la responsabilité, il faut que vous en ayez la direction » (1). La direction officielle ne lui avait pas été dévolue, mais il contrariait celle de Molé. Arbitre de ces luttes, le Roi exerçait également, de ce fait, son influence.

Celle-ci ne fit que grandir, lorsque Guizot, éminence parlementaire, étant évincé, Molé renouvela la composition de son Cabinet. Fonctionnaire plus que parlementaire, il laissait au vrai à Louis-Philippe, ses coudées franches.

L'absence de hautes personnalités dans le Ministère ne sauvegardait plus les apparences. Le Parlement s'émut et les grandes ambitions se liguerent pour déclencher une attaque contre le président Molé.

La coalition atteignit profondément, par contre-coup, l'autorité morale du Roi. Mais elle n'empêcha pas la constitution du second Cabinet Soult, qui resta dans la dépendance du chef de l'Etat.

IV

Guizot remplit les attributions de président du Conseil dans le Ministère du 29 octobre 1840. « J'avais évidemment, reconnut-il, dans le Gouvernement auprès du Roi comme dans les Chambres, plus d'influence que le maréchal Soult » (2).

(1) Guizot : *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, Tome IV, p. 174.

(2) Guizot : op. cit., Tome VIII, p. 17.

L'harmonie entre le titre et le fait fut rétablie le 19 septembre 1847. Guizot était soutenu par la majorité : les Ministres suivaient fidèlement ses directives. Néanmoins, une certaine inquiétude régnait dans les esprits. « Sera-ce, enfin, se demandait Dupin, une présidence réelle ? Une présidence aussi réelle aux Tuileries par le caractère qu'elle l'était par l'éloquence à la tribune parlementaire » ? (1).

L'ordonnance qui avait élevé Guizot à la présidence ne modifiait pas la composition du Gouvernement, ni la répartition des influences qui s'exerçaient sur celui-ci. Or, le souvenir des débats parlementaires restait présent dans les mémoires.

Thiers avait de nouveau revendiqué, à cette époque, « le Gouvernement représentatif dans toute sa vérité ». « Sous la Restauration, avait-il dit, pourquoi me suis-je si hardiment décidé pour le duc d'Orléans contre Charles X ? C'était sous l'empire d'une idée. J'avais écrit en 1829 ce mot devenu célèbre : le Roi règne et ne gouverne pas. — Est-ce que vous croyez que ce que j'ai écrit en 1829, je ne le pense pas en 1846 ? Non, je le pense encore, je le penserai toujours... Si le Gouvernement représentatif dans toute sa réalité n'est pas possible en France, oubliez-vous qu'il eût mieux valu alors ne pas faire une révolution ? Quoi, nous ne pourrions avoir que les formes extérieures du Gouvernement représentatif ! Mais pour cette fiction, pour ce mensonge, la Restauration valait bien mieux ; elle avait des avantages de situation incontestables au dedans comme au dehors » (2).

Puis répliquant à Duchâtel, Ministre de l'Intérieur, il poursuivait son violent réquisitoire : « Ce qu'il faut ce sont

(1) Dupin : *Mémoires*, Tome IV, p. 330.

(2) Le Moniteur Universel du 18 mars 1846.

des Ministres qui ne se contentent pas seulement du rôle d'intermédiaires des pouvoirs... De tels Ministres peuvent être des commis éloquents ; ce ne sont pas des Ministres à grande responsabilité. Cette transparence dont on se plaint, ce n'est pas avec du talent seulement qu'on la fait cesser, c'est avec du caractère » (1).

Il ne semble pas que ces accusations aient été fondées. L'ancienne antipathie du Roi pour Guizot, le sévère doctrinaire, s'était transformée progressivement en une étroite confiance, fondée sur leur communauté de vues. Les avertissements pessimistes de Montalivet ne convainquirent pas Louis-Philippe. « Depuis 1845, écrit-il, plusieurs circonstances graves me permirent de nouveau d'entretenir le Roi de la nécessité qui devenait chaque fois plus impérieuse de distinguer sa politique de celle de M. Guizot pour parer au danger d'une injuste mais trop réelle désaffection » (2).

Mais de toutes les politiques celle de Guizot était la seule qui lui convînt. Aussi garda-t-il ce Premier Ministre.

Louis-Philippe avait enfin pu concilier le souci d'une présidence réelle avec la volonté de faire prévaloir ses idées personnelles dans la conduite des affaires. Guizot, haute personnalité parlementaire, sans se faire le serviteur soumis de la politique du Roi, appliquait d'une manière réfléchie et volontairement son propre « système ».

(1) Le Moniteur Universel du 29 mai 1846.

(2) Montalivet (de) : *Fragments et Souvenirs*, Tome II, p. 97.

CHAPITRE V

LE FONCTIONNEMENT DU CONSEIL

La règle de l'unité ministérielle ne pouvait prendre toute sa valeur que par une application constante, œuvre d'une volonté résolue et libre. La faiblesse de la présidence du Conseil, institution en formation et dont le développement connaissait de nombreux obstacles, ne le permit pas.

Cette circonstance devait affecter de façon notable la pratique régulière du Gouvernement de Cabinet.

Les conséquences en apparaîtront dans ce chapitre, où nous examinerons divers aspects de la vie gouvernementale : en premier lieu, l'homogénéité et la solidarité du Conseil, les rapports du Cabinet avec le Parlement et le jeu de la responsabilité ministérielle ; puis les conditions dans lesquelles délibérait le Conseil des Ministres et la question des Conseils de Cabinet.

Section I. — Homogénéité, solidarité et responsabilité du Conseil

Intermédiaire entre le Pouvoir Exécutif et le Pouvoir Législatif, le Ministère a pour tâche de faire prévaloir une

seule et même politique auprès des pouvoirs publics, et d'établir leur harmonie.

Le succès de cette mission implique pour le Conseil l'obligation de compléter son unité « matérielle », qui résulte de sa composition, et de sa direction par un Premier Ministre, par une unité « spirituelle » (1).

Le Conseil ne peut être viable, fort et se présenter comme un bloc devant le contrôle parlementaire que si ses membres partagent des vues identiques en matières de politique générale.

La notion de l'homogénéité ministérielle avait été clairement dégagée, dès la Restauration, par Chateaubriand. Elle ne signifie pas, écrit-il, « que la différence d'opinions politiques dans les hommes de mérite, lorsqu'ils sont isolés, soit un obstacle à leur réunion dans un Ministère ; ils peuvent y entrer par ce qu'on appelle en Angleterre une coalition convenant d'abord entre eux d'un système général, faisant chacun les sacrifices commandés par l'opinion et la position des affaires. Mais une fois assis au timon de l'Etat, ils ne doivent plus gouverner que dans un même esprit » (2).

La conformité de leurs opinions et de leurs tendances doit unir les Ministres dans une solidarité active et les exposer à une responsabilité commune à l'égard des Chambres.

Quelle application reçoivent ces idées tant au sein du Cabinet qu'au Parlement ?

§ 1. — *Homogénéité du Conseil*

Le petit nombre de Secrétaires d'Etat à département qui,

(1) Joseph-Barthélemy : *Introduction du régime parlementaire sous Louis XVIII et Charles X*, p. 134.

(2) Chateaubriand : *La Monarchie selon la Charte*, Chapitre 25.

à l'origine, était de sept, et successivement porté à huit, puis à neuf, paraissait de nature à favoriser la concentration et, par suite, la puissance du Pouvoir Exécutif. Ce dernier devait cependant être sujet à de fréquentes divisions internes et, pour cette raison majeure, accuser une certaine faiblesse.

« Il fallait que les Ministres se convinssent entre eux, et que la marche à suivre fût d'avance arrêtée » (1). Dupin rappela fort à propos à Louis-Philippe l'utilité de ce principe posé par les nécessités de la vie parlementaire. Il fut, en pratique, peu suivi, de telle sorte que l'hétérogénéité régla le sort des Ministères d'une manière à peu près commune.

Les causes de ce manque de crédit et de force tenaient à l'état de la majorité et de celui des partis, à la composition même des Cabinets et à l'influence de Louis-Philippe.

Nous avons vu quel était l'émiettement des groupes parlementaires, leur défaut d'organisation, de discipline. Aucun parti ne possédait assez de puissance pour s'emparer du pouvoir et gouverner seul. La majorité était dépourvue de bases solides. Dans ces conditions il n'y avait place que pour des combinaisons ministérielles plus ou moins bigarrées qui glanaient difficilement le nombre de voix suffisant pour subsister.

La composition des Conseils se ressentait de cette situation. L'incertitude qu'éprouva, à différentes reprises, le Pouvoir Exécutif à gouverner selon une ligne politique bien déterminée, conduisit à la formation d'équipes ministérielles caractérisées par une absence totale d'homogénéité. Nous citerons, pour mémoire, les Cabinets du 11 août 1830 et

(1) Dupin : *Mémoires*, Tome II, p. 437.

Laffitte, où étaient réunis des hommes d'opinions opposées, de la « résistance » et du « mouvement » et qui maintinrent leur divergence de vues au Conseil.

La diversité des origines politiques des Ministres s'alliait à l'imprécision du programme du Cabinet. L'exemple typique en est fourni par les Ministères Thiers. Son Cabinet de 1840 comprenait deux doctrinaires, Jaubert et Rémusat : les autres Ministres, amis politiques du Président du Conseil, avaient été recrutés parmi le centre gauche. Thiers utilisait ses collègues pour conquérir et garder une majorité. Suivant les circonstances du moment, il dépêchait à la tribune un ministre dont les idées plaisaient à la gauche du Parlement, ou bien laissait Jaubert faire une déclaration conservatrice.

Ce procédé lui avait déjà donné, lors de sa première Présidence, la confiance des Chambres. Pendant les débats sur les fonds secrets, au nom du Gouvernement, Sauzet, Ministre de la Justice, affirmait à la Chambre des Députés une volonté de conciliation, de détente et de rapprochement des partis (1) ; tandis qu'à la Chambre des Pairs, Montalivet déclarait rester fidèle à la politique de résistance.

Cette attitude contradictoire, bien qu'elle fût le résultat d'une manœuvre, était dangereuse pour la solidité du Cabinet. Et Guizot écrivait : « les dissentiments déjà nés et presque officiellement avoués entre M. Thiers et M. de Montalivet s'élargiront » (2).

L'absence d'un programme nettement défini, sur lequel se serait scellé sans ambiguïté l'accord des Ministres, empêcha l'union créatrice des membres des Cabinets Molé et

(1) Le Moniteur Universel du 26 mars 1836.

(2) Lettre de Guizot à Barante, 14 juin 1836. Barante (de) : *Mémoires*, Tome V, p. 407.

Soult en 1839. Elle dénotait le manque d'un véritable chef de Gouvernement.

Ce fut, en effet, la raison déterminante des luttes qui divisèrent assez généralement les Conseils. Casimir Perier n'offrit que l'exception la plus marquante à cette règle. Sans l'autorité respectée d'un Premier Ministre, habile à maintenir l'unité de vues parmi ses collègues, les Ministres prenaient des décisions inconciliables entre elles, et suivaient dans l'expédition des affaires leurs tendances politiques, personnelles.

Le spectacle de cette désunion fut donné jusque sur la scène du Parlement. Les Députés virent Dupont-de-l'Eure, Ministre de la Justice, voter la suppression du timbre et du cautionnement des journaux, combattue par le Président Laffitte au nom du Gouvernement (1).

L'insuffisance, si fréquente, des présidents du Conseil permettait à leurs collègues de faire du Cabinet le champ clos de leurs rivalités personnelles.

Thiers, Ministre de l'Intérieur dans le Ministère Mortier, prit goût aux Affaires Etrangères. Chaque fois que celles-ci étaient discutées au Conseil des Ministres, il jouait un rôle très actif dans les délibérations. Amené à suppléer plusieurs fois Rigny, Secrétaire d'Etat à ce département, dans les débats parlementaires, il écoutait volontiers les flatteurs qui l'encourageaient à diriger la diplomatie. Il tenta de s'en emparer. Devant l'hostilité de son collègue Guizot, il dut y renoncer. Mais leur amour-propre avait éprouvé un certain froissement dans cette lutte. Le malaise gagna le Cabinet tout entier. Son effet « se faisait sentir jusque dans les rap-

(1) Thureau-Dangin : *Histoire de la Monarchie de Juillet*, Tome I, p. 146.

ports des Ministres entre eux : quelques-uns ne se parlaient plus » (1).

Une animosité bien plus vive sépara Guizot du chef du Cabinet Molé. Soutenu par plusieurs membres du Conseil, le doctrinaire Guizot, qui s'était contenté du portefeuille de l'Instruction Publique, s'attacha à marquer que son influence dans le Conseil dépassait de beaucoup ses attributions ministérielles particulières (2). Tel était le sens de ses interventions à la tribune du Parlement. A l'intérieur du Cabinet les heurts se multipliaient. La tension s'aggrava au sujet de Gasparin, Ministre de l'Intérieur, dont l'esprit lent et la parole difficile le mettaient en difficultés devant la Chambre : « Gasparin ne peut rester, déclara d'un ton sec Guizot à Molé, et quant à sa place, cela ne fait pas de difficulté, je la prends » (2). Froissé de ce langage, Molé, qui songeait à remplacer Gasparin, insista auprès de ce dernier pour qu'il demeurât à son poste.

A cette antipathie des personnes s'ajouta une divergence de vues. Guizot et ses partisans restaient fidèles à la politique de résistance (3), tandis que le Premier Ministre et trois de ses collègues envisageaient des mesures de détente et de conciliation. Ce désaccord profond devait accroître la fragilité du Ministère.

Les Cabinets étaient parfois ébranlés par l'indépendance

(1) Thureau-Dangin : *Histoire de la Monarchie de Juillet*, Tome II, p. 289, 290.

(2) Cité par Thureau-Dangin : op. cité, Tome III, p. 154.

(3) « Je me flattais que, dans un Conseil ainsi formé, ayant au Ministère de l'Intérieur deux de mes plus sûrs amis, j'exercerais sur le gouvernement général du pays, bien que confiné dans mon modeste département, toute l'influence dont la politique que je représentais pourrait avoir besoin. Je me trompais ; on ne gouverne pas efficacement par des combinaisons factices et des moyens indirects », Guizot : *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*. Tome IV, p. 177.

qu'affichaient certains Ministres tranchant de leur propre autorité des questions qui, par leur nature, auraient dû faire l'objet de délibérations du Conseil des Ministres. Nous avons vu comment Humann fut la cause involontaire de la chute du Ministère de Broglie. Il détenait toujours le portefeuille des Finances dans le troisième Cabinet Soult. La liberté avec laquelle il gérait les affaires de son département n'était guère compatible avec le maintien de l'homogénéité du Conseil. « M. Humann, dont les idées générales en fait de Gouvernement et de finances étaient fort saines, ne prévoyait pas toujours bien l'effet politique des mesures administratives, ne s'en inquiétait pas assez d'avance, et ne prenait pas assez de soin pour s'entendre avec ces collègues. Il communiquait peu et agissait seul » (1).

Une attitude semblable rendait plus difficile le jeu de la solidarité ministérielle. Les Ministres se montraient peu enclins à endosser la responsabilité de décisions qui étaient soustraites irrégulièrement à leur approbation.

La mésentente ministérielle qu'entraînaient en particulier les éclipses de la Présidence du Conseil, plaçait Louis-Philippe dans d'excellentes conditions pour jouer un rôle gouvernemental actif. « Les divisions, se plaignait d'Argout, sont fomentées par les rivalités des chefs, par leurs prétentions exorbitantes et surtout par les manœuvres du Roi. Avoir le plus petit Ministère possible pour demeurer le maître, tel est son but » (2).

Aussi Louis-Philippe s'efforçait-il d'écarter du pouvoir les personnalités qui eussent contrarié ses plans ; et la compo-

(1) Guizot : op. cité. Tome VI, p. 379.

(2) Lettre de Argout du 15 Avril 1839 cité par Gabriel Monod : *M. Thiers et la situation parlementaire en 1839*, Revue historique Mars-Avril 1898, p. 329.

sition des Conseils était parfois incohérente. Duvergier de Hauranne observait que : « le Ministère du 15 avril (1837) était un Cabinet de centre droit fait contre M. Guizot ; le Ministère du 12 mai (1839)... un Cabinet de centre gauche fait contre M. Thiers » (1).

Le Roi avait à cœur de participer à la formation des équipes ministérielles. Afin de favoriser la pratique de sa politique personnelle, il lui fallait obtenir un ou plusieurs portefeuilles pour les parlementaires qui suivaient, sinon aveuglément, du moins avec une fidèle obéissance, les directives royales.

L'activité de ces véritables « Ministres du Roi » rompait généralement l'homogénéité si nécessaire du Conseil. Ils étaient l'instrument d'une politique qui ne s'inspirait pas obligatoirement de l'opinion commune à leurs collègues. Quand aucun obstacle sérieux, que seul pouvait dresser d'une manière effective le Premier Ministre ne s'y opposait, ces Secrétaires d'Etat collaboraient directement avec le Roi ou lui laissaient une part importante dans la gestion de leur propre département, traitant à l'insu du Conseil des questions d'ordre général sur lesquelles le Cabinet aurait dû se prononcer. Ils amenaient le trouble dans les délibérations du Conseil et semaient la division par leurs paroles, qui reflétaient la pensée royale, souvent en opposition avec les principes affirmés au nom du Gouvernement.

Les principaux « favoris » de Louis-Philippe furent Sébastiani et Montalivet. La présence du premier accrut l'hétérogénéité des Cabinets du 11 août 1830 et Laffitte. Dans le Ministère Casimir Perier, Sébastiani, sévèrement surveillé par le président du Conseil, était contraint de suivre le pro-

(1) Cité par Malo. *Thiers*, p. 284.

gramme auquel il avait dû adhérer officiellement ; mais il trahissait en secret (1).

Quant à Montalivet, son rôle apparut clairement dans le premier Cabinet Thiers. Il omettait volontairement de tenir le Premier Ministre au courant des affaires qui, par leurs répercussions, étaient susceptibles de dépasser les limites de son propre département ; ainsi en fut-il pour l'affaire de l'agent Conseil dont Montalivet avait caché l'existence et la qualité à Thiers. L'autorité de Thiers se trouvait, par cela même, diminuée et la situation devenait délicate.

L'opposition de Montalivet, conforme aux idées de Louis-Philippe, à la politique d'intervention préconisée par le président du Conseil, précipita la dissolution du Cabinet.

L'influence du Roi grandissait avec l'importance de ces luttes sourdes ou ouvertes. Et Lamennais s'inquiétait : « Que veut-on en effet ? Une royauté sans contrôle, dans laquelle se concentre la direction de toutes les affaires, des commis appelés ministres, une Chambre si indépendante qu'elle ne soit en réalité qu'un simple Conseil ; et encore est-ce trop dire... on tend à faire d'elle ce qu'est devenue la Chambre des Pairs, un bureau d'enregistrement, une machine à voter le budget » (2).

Le Parlement connut des périodes d'apathie, mais il n'entendit pas abdiquer ses droits. L'instabilité de toutes les majorités, due à l'indiscipline des députés et à leur méfiance naturelle à l'égard du Gouvernement, quel qu'il fût, allait rendre plus sensible le contrôle parlementaire.

(1) Lettre de Rémusat à Barante du 2 avril 1831 : Barante (de) : *Mémoires*, Tome IV, p. 173.

(2) Lamennais : *De la lutte entre la Cour et le Pouvoir parlementaire*, page 12.

§ 2. — *Les Ministres et le Parlement*
Responsabilité et solidarité du Conseil

La responsabilité politique du Ministère est la sanction suprême à laquelle le soumet le régime parlementaire. Elle est solidaire à tous les membres du Conseil, car les actes de politique générale sont censés être leur œuvre collective. « La solidarité est l'application à la responsabilité du principe de l'unité du Cabinet » (1).

Comment le Parlement exerça-t-il le contrôle de l'activité du Gouvernement et quels furent les cas pratiques où joua la responsabilité ministérielle ?

I

Les membres du Cabinet avaient le droit d'entrer dans les Chambres et d'y prendre la parole.

Cette dernière prérogative fut énergiquement revendiquée et défendue par Casimir Perier. La clôture de la discussion venait d'être prononcée et la Chambre allait passer au vote sur une résolution relative à la Pologne. Le Premier Ministre monta à la tribune et, invoquant le règlement, voulut, en qualité de Député, dire un mot sur la position de la question. Comme un bruit s'élevait dans l'Assemblée pour l'empêcher de parler, il déclara : « qu'il usait de son droit de Ministre du Roi de parler quand il le voulait, aux termes de la Charte (2), et qu'il était décidé à rester à la tribune pour défendre ce droit de la Couronne » (3). Le tumulte

(1) Joseph-Barthélemy : *Introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X.* p. 289.

(2) Art. 46 « (les ministres) doivent être entendus quand ils le demandent ».

(3) Séance du 15 août 1831 : Castellane (de) : *Journal du maréchal de Castellane* ; Tome II. page 445.

reprit, la séance fut suspendue ; mais la presque unanimité des Députés reconnut la légalité de l'intervention du président du Conseil.

Les Secrétaires d'Etat avaient leur place réservée « au banc des Ministres » dans l'hémicycle.

En dehors des séances du Parlement, ils se rendaient, sur l'invitation des Députés, dans les salles des Commissions où siégeaient ces derniers.

Ces Commissions examinaient les projets et les propositions de loi ; puis elles éclairaient la Chambre et donnaient leur avis sur la question inscrite à son ordre du jour avant l'ouverture de la discussion. Pour compléter leur information et recevoir les précisions utiles à leur étude, les Députés de chaque Commission demandaient fréquemment au Ministre compétent de venir leur apporter des explications sur les affaires qui intéressaient son département.

La Commission de l'Adresse comptait parmi celles les plus importantes. Le président Molé s'y rendit en personne le 30 décembre 1838 ; il dut y défendre sa politique (1).

Ces organes d'étude du Parlement tendaient parfois à sortir du champ de leurs attributions. Le cas se produisit sous le premier Ministère Thiers. La Commission, chargée de l'examen des crédits destinés à l'achèvement de certains monuments de Paris ayant relevé certaines irrégularités, eut l'intention de donner un avertissement au Cabinet. Thiers protesta : « si l'on veut m'imposer un blâme qu'on le produise par un vote, je me soumettrai au jugement de la Chambre » (2). La Chambre et l'opinion approuvèrent la thèse du Premier Ministre.

(1) M^{rs} de Noailles : *le Comte Molé*, Tome VI, page 179.

(2) Cité par Thureau-Dangin : *Histoire de la Monarchie de Juillet*, Tome III, page 23.

Il n'appartenait pas, en effet, à une formation restreinte du Parlement de juger le Ministère, mais à la Chambre tout entière de marquer, par un vote, sa confiance ou sa défiance dans le Gouvernement. Les moyens de mise en jeu de la responsabilité ministérielle étaient assez nombreux et perfectionnés pour que les Députés ne fussent pas en peine de témoigner au Cabinet le sentiment qu'ils lui portaient.

Les interpellations, le vote du Budget et en particulier les fonds secrets relatifs à la police, les débats sur l'Adresse et l'adoption des lois ordinaires étaient les procédés habituels du contrôle parlementaire.

La Charte et les règlements des Chambres en 1830 ne prévoyaient pas la procédure de l'interpellation « par laquelle un ou plusieurs membres d'une assemblée provoquent un débat à l'occasion de tels ou tels actes du Gouvernement, débat clos par un vote sur le passage à l'ordre du jour qui, s'il est contraire au Ministère, doit entraîner sa chute » (1). Elle fut introduite dans la pratique du régime parlementaire sous Louis-Philippe.

Dès le 6 novembre 1830, le Député Mauguin prit inopinément la parole et développa ses observations malgré le président de la Chambre qui avait voulu lui interdire d'aborder un sujet non inscrit à l'ordre du jour. Le Ministre de la Marine répondit à sa demande d'éclaircissements. Puis Mauguin annonça qu'il reprendrait la question le 13 novembre. Au jour annoncé, le débat reprit ; deux Ministres y participèrent. La clôture de la discussion fut votée, mais sans ordre du jour.

La Chambre des Députés ne parut pas admettre, lors de

(1) Deslandres : *Histoire Constitutionnelle de la France de 1789 à 1870*, Tome II, p. 275.

ses discussions des 5 et 6 mars 1834, qu'elle puisse s'opposer à une interpellation ; elle s'en remit à l'usage pour déterminer ses modalités, tandis que la Chambre des Pairs les fixait dans son règlement (1).

Les interpellations furent fréquentes et aboutissaient souvent au vote d'un ordre du jour. Après la capitulation de Varsovie, la Chambre votait, le 7 septembre 1831, par 221 voix contre 167, un ordre du jour de paix portant qu'elle était « satisfaite des explications données par les Ministres et avait confiance dans leur sollicitude pour la dignité de la France » (2).

La Chambre se montrait pointilleuse. Le 28 avril 1838, un aide de camp de Louis-Philippe avait adressé une lettre au président de la Chambre pour qu'il avertît les personnes ou les députations qui seraient admises auprès du Roi le jour de sa fête. Interpellé sur le mode critiqué de cette communication, Molé, Premier Ministre, dut monter à la tribune et expliquer que la communication incriminée « n'étant pas un acte gouvernemental, n'avait pas à passer par l'intermédiaire du Ministre de l'Intérieur » (3). L'Assemblée approuva Molé en passant à l'ordre du jour.

C'est une interpellation qui déclencha, le 3 mai 1847, l'affaire Teste Cubières. Le même mois eut lieu l'interpellation déposée par Odilon Barrot sur les modifications apportées

(1) L'art 58 du règlement général de la Chambre des Pairs, adopté le 13 juin 1833, était ainsi conçu : « Lorsqu'un Pair croira devoir appeler l'attention de la Chambre sur un objet étranger à l'ordre du jour et ne rentrant pas dans les propositions du titre III du règlement, il déposera sur le bureau une demande indiquant le sujet sur lequel il désire obtenir la parole. Si cette demande est appuyée par deux membres, le Président consultera la Chambre qui décidera, s'il y a lieu, le moment où le Pair sera entendu ».

(2) *Le Moniteur Universel* du 8 septembre 1831.

(3) *M^{is} de Noailles*. — *Le Comte Molé*, Tome V, p. 322.

dans la composition du Cabinet et sur les circonstances de la « destitution » de Lacave-Laplagne. Elle avait été acceptée par le Gouvernement pour le jour le plus rapproché afin de vider le débat (1).

Les Ministères facilitaient d'ailleurs la tâche du Parlement en posant souvent la question de confiance, la question de Cabinet, à propos d'un vote déterminé.

Le jour de sa présentation devant la Chambre des Députés, le Ministère Mortier faisait la déclaration suivante : « Nous ne désirons pas une majorité servile ; mais, pour le bon fonctionnement du régime parlementaire, il faut que les Ministres issus de la majorité puissent compter sur elle ; et s'ils ont des doutes, leur droit et leur devoir sont de l'interroger » (2). Par 184 voix contre 117 était adopté un ordre du jour motivé, qui exprimait la confiance de l'Assemblée dans le Gouvernement dont la politique se conformait aux principes exposés dans son Adresse.

La discussion et le vote de l'Adresse, comme pour les fonds secrets étaient considérés à l'époque comme l'épreuve de la confiance inspirée par le Cabinet.

L'Adresse constituait un moyen de contrôle et de censure beaucoup plus précis et rigoureux que l'interpellation. C'était la réponse du Parlement au discours, arrêté par le Roi en accord avec ses Ministres, et qu'il prononçait à l'ouverture des sessions. Le discours de la Couronne passait en revue les grands événements de l'année, justifiait les actes du Gouvernement et en annonçait les projets.

Le choix des membres de la Commission de l'Adresse qui en proposaient le texte à l'adoption du Parlement, montrait

(1) Le Moniteur Universel des 14 et 15 mai 1847.

(2) Le Moniteur Universel du 6 décembre 1834.

déjà le sentiment de celui-ci à l'égard du Gouvernement. Discuté dans son ensemble puis par paragraphe et même par phrase, chacun pouvant faire l'objet d'amendements, le projet d'Adresse était transformé en résolution par des votes particuliers et un vote sur le tout.

La discussion de l'Adresse occupait une place considérable dans la vie politique. Les Cabinets Casimir Perier, en juillet 1831 et Soult en 1841, grâce aux votes de confiance qu'ils obtinrent à cette occasion, virent leur position parlementaire nettement consolidée.

Lors de la session ordinaire de 1839, les débats sur l'Adresse prirent une ampleur particulière. La coalition organisée contre le Ministère Molé l'attaqua violemment : « Je veux, déclara Duvergier de Hauranne, le Gouvernement représentatif non dans sa forme, mais dans sa réalité. Je le veux avec tous ses principes et toutes ses conditions. Or la première des conditions du Gouvernement représentatif c'est, on le sait, un Ministère qui émane des Chambres, qui les représente et les personnifie, c'est une majorité qui, par l'intermédiaire de ce Ministère, exerce une action indirecte mais efficace sur les affaires publiques, et prenne une part décisive au Gouvernement (1) ».

Il y eut, néanmoins, un nombre suffisant de Députés pour trouver que le Cabinet remplissait la condition précisée ; et ils votèrent par amendements successifs un projet d'Adresse absolument opposé à celui hostile de la Commission. Le Gouvernement obtenait une faible majorité, mais gagnait cette bataille parlementaire.

Arme de combat trop pesante, dirigée sur trop d'objectifs particuliers, le vote de l'Adresse était utilisé à intervalles

(1) *Archives Parlementaires*, Tome 123, p 114

réguliers, ce qui laissait le temps au Ministère de s'organiser pour préparer sa défense. Aussi bien l'Adresse, comme les interpellations, ne servit qu'à tenir en haleine les Cabinets mais elle n'entraîna jamais leur chute.

Les votes, assez rares, de défiance qui provoquèrent la démission individuelle d'un Secrétaire d'Etat ou celle collective des membres du Ministère furent émis simplement à propos de lois ordinaires.

II

Le 1^{er} avril 1834, pour la première fois, la règle de la responsabilité ministérielle, inscrite à l'article 12 de la Charte fut mise en application par la Chambre des Députés. Celle-ci rejeta le projet de ratification d'un traité, présenté par le duc de Broglie, Ministre des Affaires Etrangères. Le Gouvernement n'avait pas fait du vote de ce projet une question de Cabinet ; il avait été décidé au Conseil que seul le duc de Broglie en porterait la responsabilité (1). Bien qu'il ne l'eût pas lui-même négocié, le Ministre des Affaires Etrangères avait fait sien ce traité en le défendant. Il démissionna aussitôt.

Plus tard, en 1847, coup sur coup plusieurs Secrétaires d'Etat furent mis en échec dans des affaires relevant de leur département particulier. « L'imprévoyance, le discrédit moral, la nullité de tel ou tel Ministre rendaient la reconstitution du Ministère inévitable » (2). Aussi fut-il procédé au remplacement de ceux qui étaient les plus compromis.

(1) Mme Dosne : *Mémoires de Mme Dosne*, Tome I, p. 57.

(2) Lettre du duc de Broglie à son fils du 7 mai 1847 : citée par Thureau-Dangin : *Histoire de la Monarchie de Juillet*, Tome VII, p. 22.

La règle du jeu parlementaire fut observée strictement à l'occasion de l'incident provoqué par Humann, Ministre des Finances du Cabinet de Broglie.

Le Gouvernement s'était prononcé contre le projet de conversion des rentes, que le Ministre des Finances avait déposé officiellement. Désireux de ne pas partager la responsabilité d'une décision dont il n'était pas solidaire, Humann démissionna. La question fut reprise par le député Gouin. Le Ministère en demanda l'ajournement. Son avis fut repoussé. Au sortir de la séance, le président du Conseil, suivi de tous ses collègues, résignait ses fonctions.

Le 7 mars 1837, la Chambre qui avait voté par assis et levé les deux articles du projet de loi de « disjonction » (1), le rejeta au scrutin sur l'ensemble du texte. Le Cabinet Molé prétendit ignorer un vote défavorable émis seulement à deux voix de majorité. Le journal « la Charte de 1830 » essaya de justifier cette attitude : « Le Ministère ne se retirera pas devant ce vote. Il voulait renforcer la discipline de l'armée et prévenir le retour d'affligeants scandales : les mesures qu'il proposait ayant été rejetées ce n'est plus sur lui que retombe la responsabilité ». Ce raisonnement spéculatif ne prévalut pas. La crise était virtuellement ouverte ; le Cabinet se retira, déconsidéré, quatre semaines après cet échec.

Malgré sa résistance, il avait dû suivre en définitive le sort que lui imposait le jeu de la responsabilité ministérielle.

La force des principes parlementaires était donc solidement consacrée par la coutume. Le deuxième Cabinet Molé jugea insuffisantes les treize voix de majorité obtenues pour

(1) Projet de loi de « disjonction des poursuites en cas de crimes commis à la fois par des militaires et par des personnes de l'ordre civil ».

l'Adresse de 1839. Prié de rester au pouvoir, il se soumit au jugement des électeurs ; celui-ci lui ayant été hostile, les Ministres remirent leur démission définitive.

En repoussant le projet de loi de « disjonction », la Chambre avait entendu implicitement montrer sa désapprobation pour les deux projets de dotation en faveur de la famille royale qui avaient été déposés en même temps. Après le remaniement de son Ministère, Molé les retira. Les Députés mesuraient avec soin les deniers qu'ils allouaient à la Couronne. Ils ne manquèrent pas de refuser sans débat au second Cabinet Soult son projet de dotation pour le duc de Nemours. Solidaires, les Ministres se retirèrent immédiatement.

Le Parlement ne provoqua la chute que de trois Ministères sur les seize qui se succédèrent sous la Monarchie de Juillet ; il semble en outre que le procédé du scrutin secret l'ait encouragé à prendre ces décisions par lesquelles il affirmait son autorité et son indépendance. Si les Cabinets furent mis si rarement en minorité, l'explication peut en être recherchée dans le fait que le Pouvoir Législatif était encore dominé par la puissance du Pouvoir Exécutif qui « au moment de la naissance du régime parlementaire était trop lié avec le Roi » (1).

Vérité sous la Restauration, cette remarque de M. Mirkine-Guézevitch appliquée à l'époque de Louis-Philippe, conserve beaucoup de son poids. Le scrutin public fut substitué au scrutin secret en 1845 dans les délibérations de la Chambre des Députés (2). Et Montalivet qui insistait pour que le Roi

(1) Mirkine-Guézevitch : *Nouvelles tendances du Droit Constitutionnel*, p. 207.

(2) Guizot : *Mémoires pour servir à l'Histoire de mon temps*, Tome VIII, p. 93.

renvoyât le Ministère Guizot, tentait de le convaincre par les observations suivantes : « Le droit de Votre Majesté de changer son Ministère, comme de dissoudre la Chambre, n'a été inscrit dans la Charte d'une manière absolue qu'afin que le Roi pût tenir compte, dans certaines circonstances, de l'esprit de la situation plus que de sa lettre et de ses chiffres. C'est un fait avéré qu'un assez grand nombre de Députés et de Pairs, qui votent avec le Ministère, désirent et attendent que le Roi use de son droit de changer les Ministres ; tandis que le Roi attend que ceux-ci usent de leur droit de vote pour mettre le Ministère en minorité. N'y a-t-il pas bien des périls renfermés dans cette double attente ? » (1).

Si la règle de la responsabilité ministérielle joua peu souvent, elle fut néanmoins appliquée chaque fois avec exactitude. A deux reprises, des majorités hostiles de deux voix seulement suffirent à entraîner la démission des Ministres. Ceux-ci, sans exception se retirèrent, appliquant le principe de la solidarité, maintes fois réaffirmé à la tribune par les membres des Cabinets successifs. Toutefois, nous avons vu que les Ministres n'interprétaient pas cette règle de façon très rigoureuse. Nombreux furent ceux qui acceptèrent un portefeuille dans la nouvelle formation ministérielle et revinrent immédiatement au pouvoir.

La responsabilité pénale des Ministres avait été prévue à l'article 47 de la Charte. Le 22 février 1848, Odilon Barrot déposait sur le bureau de la Chambre des Députés une demande de mise en accusation du Ministère Guizot (2), signée de cinquante-deux Députés. La motion surprit car elle faisait appel à une majorité pour condamner une politique et

(1) Montalivet (de) : *Fragments et souvenirs*, Tome II, p. 96.

(2) Dupin en donne le texte dans ses *Mémoires*, Tome IV, p. 440.

une interprétation de la Constitution qui avaient été approuvées par les votes du Parlement.

Ce texte contenait les prémices d'une nouvelle révolution. Au point de vue du Droit Constitutionnel, cette demande de mise en accusation visait à faire jouer la responsabilité solidaire des Ministres, dont le fondement repose, nous l'avons vu, sur la présomption que les principes de la politique du Cabinet sont arrêtés par le Conseil des Ministres.

L'étude des règles suivies pour le fonctionnement de cet organe fondamental nous montrera, sous un nouvel aspect, comment fut appliqué le régime parlementaire sous Louis-Philippe.

Section II. — Les Séances du Conseil

Les délibérations collectives des Secrétaires d'Etat en Conseil des Ministres leur permettent d'établir leur unité et d'assurer à l'action gouvernementale une cohésion indispensable.

Nous allons voir quels étaient les questions soumises au Conseil et le mode de préparation et d'organisation de ses séances

I

Les délibérations du Conseil des Ministres ont pour objet essentiel de déterminer les règles selon lesquelles seront traitées les affaires, et de résoudre dans cet esprit les problèmes intéressant de façon assez générale plusieurs départements ministériels, et tous ceux qui par leur importance doivent recevoir l'approbation commune.

Il fallait souvent compter avec le Roi, en l'absence duquel il ne pouvait y avoir Conseil des Ministres, pour aborder et

discuter certains sujets, et en particulier ceux de politique extérieure. A la séance du 22 octobre 1832, il fut demandé si le Gouvernement pourrait au besoin agir sans l'Angleterre et risquer pour Anvers la guerre générale : « Thiers s'écrie que la question n'a pas encore été traitée au fond, qu'il souhaite qu'elle le soit, qu'il n'est pas possible de prendre une détermination pareille sans l'avoir discutée, que le jour où le Cabinet se forma, le Roi n'en permit pas la discussion ; que par conséquent, la question est neuve » (1). Après quelle résistance le Roi céda et autorisa le débat.

Les grands problèmes de politique étrangère, l'intervention en Espagne, la question d'Orient, furent débattus en Conseil, et ils donnèrent lieu à des scènes assez vives entre le Roi et Thiers.

En dehors de ces attributions normales, le Conseil connaissait de certaines affaires particulières, pour lesquelles compétence lui avait été donnée par des textes spéciaux.

Ainsi, l'ordonnance du 31 août 1830 (2) qui ouvrait au Ministre de l'Intérieur, au titre des dépenses secrètes, un crédit complémentaire à l'allocation budgétaire, spécifiait que ce Secrétaire d'Etat devait rendre compte de l'emploi de ce crédit directement au Conseil des Ministres.

D'autre part, nous verrons que Louis-Philippe ne manquait jamais de demander l'avis du Conseil chaque fois qu'il avait à exercer son droit de grâce.

Les règles de la répartition du pouvoir de décision et de l'influence entre le Conseil des Ministres et les chefs des départements ministériels paraissent avoir été assez mou-

(1) Mme Dosne : *Mémoires de Mme Dosne*, Tome I p. 40.

(2) Duvergier : *Collection complète des lois, décrets, ordonnances et avis du Conseil d'Etat*, année 1830, p. 351.

vantes. Elles devaient varier selon les Cabinets et la personne des Secrétaires d'Etat en fonction.

Au programme d'une tentative avortée de combinaison ministérielle, sous la présidence de Soult et comprenant Thiers, Humann et Dupin, en mars 1839, figurait l'article suivant : « Liberté pour les Ministres de nommer ou changer les agents qui relèvent de leurs départements.

Délibération en Conseil pour les agents supérieurs » (1).

Quand il fallut remplacer d'urgence Lafayette au commandement de la Garde Nationale, « le temps manquait pour convoquer le Conseil des Ministres et y introduire une discussion en règle ». Montalivet le regretta, et fut obligé d'agir de son propre chef. Mais, ajoutait-il, « le Ministre de l'Intérieur ayant dans ses attributions la Garde Nationale, son autorité n'était-elle pas suffisante ? » (2).

Le Conseil prenait des mesures d'ordre préfectoral. Saisi d'un incident dû à la maladresse d'un Préfet, il décida de la sanction qui serait appliquée à ce fonctionnaire (3). Mais il lui arrivait de se décharger sur un de ses membres du soin de prendre toutes directives pour une affaire déterminée. Montalivet eut les mains libres pour le « Procès des Ministres ».

L'étendue de la compétence du Conseil des Ministres fut limitée par l'existence du Conseil de Cabinet, toutes les fois que les Ministères furent assez résolus pour imposer le fonctionnement de ce dernier à Louis-Philippe.

Les usages étaient donc incertains. Les modalités de la préparation des réunions ministérielles, présidées par le Roi, furent de même changeantes.

(1) Dupin : *Mémoires*, Tome IV, p. 9.

(2) Montalivet (de) : *Fragments et Souvenirs*, Tome I p. 258.

(3) Montalivet (de) : op. cité. Tome II, p. 7. , , .

II

Il appartenait en toute logique au Premier Ministre de fixer l'ordre du jour des séances, après accord avec les Ministres intéressés. Il semble que l'observation de cette règle dépendit surtout de l'autorité du président du Conseil. Le 5 juin 1835 le chef du Cabinet de Broglie s'entretint avec Thiers ; « un Conseil fut décidé par ces deux Ministres et convoqué pour le lendemain. Il se tint au Ministère de l'Intérieur et avait pour objet de préparer les résolutions qui devaient être présentées au Roi dans le Conseil qui serait présidé par lui (1). Le rôle du Conseil de Cabinet était donc bien précis à cet égard ; cette excellente méthode de travail permettait d'expédier les affaires de façon rationnelle.

Les circonstances pouvaient amener Louis-Philippe à soumettre à ses Ministres les projets des membres de la famille royale. Le Cabinet Perier délibéra à la demande du Roi sur l'opportunité d'une visite officielle du duc d'Orléans à l'ancien président Laffitte (2).

Sous les deux premiers Ministères du régime, le chef de l'Etat agit en maître, et fixait lui-même la date des réunions. « Les convocations se faisaient par son ordre et en son nom » (3).

Casimir Perier mit fin à ces errements. Louis-Philippe ne convoqua plus le Conseil que dans la forme ; et il attendait que le Premier Ministre ait pris une décision quant à la nécessité d'une séance et à sa date. C'est ce qui apparaît dans la correspondance adressée par le Roi au chef du Gou-

(1) Mme Dosne : *Mémoires de Mme Dosne*, Tome I, p. 73.

(2) Laffitte : *Mémoires*, p. 290.

(3) Dupin : *Mémoires*, Tome II, p. 430.

vernement. « L'amiral de Rigny m'a dit que vous désiriez un Conseil chez moi demain au soir, et en conséquence je l'ai convoqué immédiatement » (1). Il lui écrivait le 17 septembre 1831 : « Je ne convoque pas encore le Conseil, et je m'en tiendrai, comme vous le mandez... Chargez-vous de faire dire aux Ministres de se réunir chez moi, quand vous le jugerez à propos » (2). Sa lettre du 7 décembre suivant semble témoigner d'un renouveau de l'activité politique royale : « Nous déciderons, s'il y a lieu ou non de convoquer le Conseil pour midi » (3).

Quoi qu'il en soit Louis-Philippe ne disposa plus en cette matière de la liberté absolue d'un monarque de droit divin.

Selon l'objet des débats du Conseil, des personnes étrangères à ce dernier y étaient invitées à titre exceptionnel.

Les exemples en furent assez nombreux. Le cas se produisit souvent à la fin des Ministères. Le 10 mars 1831, Casimir Perier, prié par le Roi, assista à la réunion du Ministère Laffitte. A vrai dire il venait s'informer, car il interrogea chaque Ministre sur la situation de son département. Laffitte ne manqua pas de donner à cette consultation générale son véritable caractère, lorsque Casimir Perier pria le président du Conseil de lui fournir à son tour des renseignements : « Je ne le suis plus, Monsieur Perier. — Votre démission n'est pas encore acceptée. — Votre présence ici prouve le contraire » (4).

Dupin fut invité par le baron Louis, Ministre des Finances, le 7 septembre 1832 au Conseil. Tous les Ministres

(1) 16 Mars 1831 : Lettres de Louis-Philippe à Casimir Perier, publiées dans la *Revue des Deux Mondes*, n° du 15 mars 1931, p. 395.

(2) *Revue des Deux Mondes*, n° cité p. 412.

(3) *Revue des Deux Mondes*, n° cité p. 417.

(4) Laffitte : *Mémoires*, p. 283.

étaient présents à l'exception de Sébastiani. Ils lui offrirent le portefeuille de la Justice (1).

Les affaires, par leur nature, nécessitaient parfois l'audition des fonctionnaires compétents. Le Préfet de Police, Girod de l'Ain, fit au Conseil des Ministres du 2 septembre 1830 un rapport sur les projets inquiétants d'un club parisien (2). A la fin de l'année 1840, Bugeaud fut appelé au Conseil, afin d'y faire connaître s'il accepterait, et à quelles conditions, de retourner en Afrique (3). L'échange de vues auquel cet entretien donna lieu, permit aux Secrétaires d'Etat d'acquérir une connaissance plus complète des réalités algériennes.

III

L'organisation des séances du Conseil fut l'œuvre du temps.

Elles avaient lieu au début du règne au Palais-Royal. « Le Conseil se tenait au premier étage, à la suite des appartements de réception dans un salon spécialement affecté à ces réunions officielles » (4).

Pendant quelques semaines les conditions du travail furent assez défectueuses. Des hommes en blouse s'étaient constitué les gardes de corps du Roi ; « leurs chants, leurs clameurs remplissaient la cour au point que les Ministres assemblés au premier étage en éprouvaient une gêne infinie » (5). Et le Roi n'osait intervenir pour arrêter ce vacarme.

Août 1830 fut le « Mois de Miel » de la Monarchie au dire

(1) Dupin : *Mémoires*, Tome II, p. 446.

(2) Dupin, op. cité, Tome II, p. 221.

(3) Lucas-Dubreton : *Louis-Philippe*, p. 518.

(4) Montalivet (de) : *Fragments et Souvenirs*, Tome II, p. 16.

(5) Lucas-Dubreton : *Louis-Philippe*, p. 146.

de Laffitte. « Au Conseil des Ministres, les choses et les personnes étaient sur le même ton ; partout le même laisser aller et le même abandon, parce que partout il y avait la même confiance, le même bonheur et les mêmes espérances ; il n'y avait là ni chef, ni subordonnés, nulle distinction entre nous ; il n'y avait ni Roi ni grand seigneurs, le rang ne s'y distinguait pas ; aucun costume d'étiquette. Ni casquettes, ni blouses, ni vestes à la vérité, mais aussi point d'habits brodés, ni plaques, ni cordons ; Dupont ne portait pas même son ruban de la Légion d'Honneur à la boutonnière. Chacun était habillé selon sa fantaisie ; des chaises pour tous, pas un fauteuil, point de président ni de sonnette, personne pour régler la marche de la discussion, la parole à celui qui pouvait la prendre » (1).

Cette atmosphère de fraternité réjouissait le vieux cœur libéral de Laffitte, mais il est légitime de penser qu'elle ne facilitait guère l'examen sérieux et rapide des affaires de l'Etat.

Les délibérations ministérielles avaient besoin d'ordre et de calme. Casimir Perier exigea que le Roi s'installât aux Tuileries, plus loin de la foule, afin de donner plus de dignité à son trône. Le « Château » fut désormais le lieu assigné aux réunions du Conseil des Ministres.

Le Journal des Débats, dans son numéro du treize août 1838, annonçait que deux jours avant « par une attention fort obligeante pour M. Molé, le Roi a voulu tenir un Conseil dans son Château. Tous les Ministres y étaient invités. Le Conseil était au complet ». Cette exception marquante à l'usage prouve combien Louis-Philippe tenait à honorer un président qui lui agréait tant.

(1) Laffitte : *Mémoires*, p. 229.

Un tableau de Henri Scheffer (1) conserva le souvenir de ce Conseil assemblé à Champlâtreux. Le Secrétaire d'Etat au département de la Justice était assis à la gauche du chef de l'Etat qui avait à sa droite le Premier Ministre.

En l'absence de ce dernier « la présidence des délibérations du tapis vert du Conseil était dévolue de droit au Garde des Sceaux qui siégeait à droite de Sa Majesté » (2).

Mais il n'en fut pas toujours ainsi ; et en particulier jusqu'à l'avènement de Casimir Perier, Louis-Philippe « posait, discutait et souvent résolvait les questions mises en délibération » (3) ; il dirigeait en fait les débats, les menant à sa guise et usurpait le rôle du président du Conseil.

Si Casimir Perier réussit à cantonner strictement le Roi dans ses attributions constitutionnelles, celui-ci tendit toujours à en sortir, à se poser en maître dans les discussions pour y faire prévaloir ses idées. Ce fait était surtout sensible lorsque les discussions portaient sur les relations de la France avec les Etats étrangers. Il dépendait de la fermeté des Ministres de maintenir la liberté des délibérations.

Les séances étaient parfois orageuses. A celle du 8 juin 1835, « Thiers auquel on accordait la réserve de sa liberté d'opinion, répéta qu'il regardait l'intervention comme un devoir parce qu'elle était contenue dans la lettre du traité de la quadruple alliance. Le Roi répondit qu'il ne pouvait laisser passer cela sans l'expliquer, qu'il se réservait de discuter le traité à l'article qui disait qu'on ne préjugerait rien pour l'intervention. Il s'écria qu'il ne voudrait jamais qu'on intervînt, et qu'on avait l'air de discuter de puissance...

(1) M^{is} de Noailles : *Le Comte Molé*. Au début du tome V figure une reproduction de ce tableau.

(2) Dupin : *Mémoires*, Tome IV p. 34.

(3) Dupin, op. cité Tome II, p. 430.

Thiers demanda la parole. A ce mot, Guizot qui, placé en face de lui, avait vu sa colère, et qui craignait une rupture, dit au Roi : Mais, Sire, si Votre Majesté se prononce ainsi, il n'y a plus dans le Conseil la liberté des délibérations. Aussitôt Thiers ajouta : Sire, nous ne traitons pas de puissance à puissance, mais de conviction à conviction. Mon importance est dans la majorité des Chambres, c'est à elle que je dois d'avoir fait prévaloir beaucoup de décisions dans l'intérêt de votre Couronne, et c'est elle qui me donne le droit d'avoir mon opinion dans ce Conseil et de la discuter. Si cette manière ne convient pas à Votre Majesté, elle sait le désir que j'ai de me retirer... » (1).

Le 30 juillet 1836, à propos de la même question, le président Thiers renouvelait ses protestations : « Si le Roi ne permet plus de discuter, qu'il gouverne à sa guise et fasse ses ordonnances. Mais tant que les Ministres sont responsables, il faut que Sa Majesté entende leur avis » (2).

Durant le long Ministère Soult, l'accord entre le Roi et le Cabinet était naturel et volontaire d'après Guizot. Mais lorsqu'il se produisait une divergence d'opinion « soit que le Cabinet se refusât au désirs du Roi, soit que nous lui demandassions quelque chose qui lui déplaisait, le Roi cessait d'insister ou de résister, et se rendait aux objections ou aux demandes de ses conseillers responsables » (3).

Cependant avec les années, Louis-Philippe se posait en détenteur de la vérité et ne paraît plus avoir supporté aisément la contradiction ». Les réunions du Conseil des Ministres n'étaient plus guère que des monologues royaux et

(1) Mme Dosne : *Mémoires de Mme Dosne*, Tome I p. 78.

(2) Mme Dosne : *Mémoires de Mme Dosne*, Tome I p. 131.

(3) Guizot : *Mémoires pour servir à l'Histoire de mon temps*, Tome VIII p. 92.

s'achevaient sans qu'il eût été possible de traiter aucune affaire : plus que jamais la facilité de parole de Louis-Philippe dégénérait en loquacité, il « occupait le tapis » sans égard pour ses collaborateurs, s'emportait parfois contre eux parce qu'ils ne faisaient aucun cas de ses désirs et demeuraient prosternés devant Sa Majesté la majorité » (1).

Une fois la discussion achevée, le Conseil passait au vote. On votait nominativement dans toutes les questions importantes (2). A tour de rôle chaque Ministre exprimait sa manière de voir. Le sens suivi pour opiner allait de la droite à la gauche du Roi, le Secrétaire d'Etat placé à sa gauche ayant la parole en dernier (3). Le président du Conseil était par conséquent le premier à émettre son avis (4).

A raison de son irresponsabilité, le chef de l'Etat ne devait pas participer à la décision et voter lorsqu'il était procédé à un scrutin en forme. Mais des Mémoires nous montrent Louis-Philippe prendre position sur des questions d'ordre extérieur et aller ensuite voix avec les Ministres (5).

IV

Montalivet critiquait le fait que trop souvent pendant la durée du Cabinet Laffitte, les délibérations ne s'étaient terminées par aucune conclusion précise, ni surtout rédigée. « Les Ministres se retiraient presque toujours avec une impression commune et partagée avec le Roi ; mais cette entente, laissée sans rédaction, restait vague par cela même et

(1) Lucas-Dubreton : *Louis-Philippe*, p. 575.

(2) Montalivet (de) : *Fragments et Souvenirs*, Tome I, p. 237.

(3) Montalivet (de) : op. cité, Tome II, p. 40.

(4) Laffitte : *Mémoires*, p. 290.

(5) Mme Dosne : *Mémoires de Mme Dosne*, Tome I, p. 40.

ne pouvait prendre le nom toujours nécessaire de décision du Gouvernement » (1).

Certaines nécessités, l'opportunité de transmettre aux intéressés l'avis du Cabinet, pouvaient commander que les décisions du Conseil prissent la forme écrite. Le texte d'un vœu, rédigé au Conseil et par lequel le Roi et le Ministère invitaient le général La Fayette à conserver le commandement des Gardes Nationales de Paris, fut porté officiellement par le Premier Ministre, accompagné du Ministre de l'Intérieur, à son état-major (2).

La question de l'utilité d'un procès-verbal fut résolue par la négative dans un Conseil de Cabinet tenu chez le maréchal Soult le 11 octobre 1832 : « On a pensé que c'était fort dangereux, parce que dans un cas donné une Chambre des Pairs, ou une Chambre des Députés, ou un Ministère nouveau pourraient exiger la production de ce registre ; le secret des délibérations du Gouvernement serait ainsi livré à des autorités hostiles. On a cité l'exemple de Stafford condamné à mort en Angleterre sur un mot rapporté sur le registre des délibérations du Conseil » (3). Cette perspective n'était pas de nature à faire retenir le projet.

D'ailleurs la liberté du Gouvernement ne pouvait être acquise qu'au prix d'un silence rigoureux sur ses discussions. Il ne fallait donc pas en conserver de compte rendu.

Les inconvénients des indiscretions à cet égard étaient apparues sous le Ministère du 11 août 1830. « Nous étions percés à jour », écrit Dupin (4). Par l'intermédiaire de Dupont de l'Eure et de Laffitte, de nombreuses personnes péné-

(1) Montalivet (de) : *Fragments et Souvenirs*, Tome I, p. 229.

(2) Montalivet (de) : op. cité, Tome I, p. 237.

(3) Mme Dosne : *Mémoires de Mme Dosne*, Tome I, p. 23.

(4) Dupin : *Mémoires*, Tome II, p. 18.

traient les secrets du Conseil et y faisaient parvenir leurs exigences, de telle sorte que le Gouvernement était comme ouvert et livré à tout venant. Un jour Dupin apprenait au Conseil l'indignité d'un candidat à un haut poste ; celui-ci tenu au courant de la séance ne tardait pas à demander raison au Ministre qui avait révélé ses antécédents (1).

Mais l'usage confirma la règle du secret des délibérations. Les accusés au procès des Ministres de Charles X se refusèrent à y faire exception. D'autre part, les membres du Conseil prenaient parfois grand soin de cacher qu'ils s'assemblaient, quand ils devaient prendre des décisions importantes. « Le duc de Broglie, Premier Ministre, avait voulu, pour qu'on n'en pût rien soupçonner, que la réunion eût le caractère d'un entretien. Chaque Ministre se rendit donc de son côté dans le Cabinet du Roi comme pour un travail habituel. Mais des gens apostés par les journaux voyant plusieurs de ces messieurs entrer annoncèrent le lendemain qu'il y avait eu Conseil. Il n'en fut ni plus ni moins, et le secret fut encore gardé » (2).

Toutefois, habituellement, les journaux publiaient un avis de la réunion du Conseil. Un véritable communiqué de la décision prise par les Ministres était même à l'occasion inséré dans le *Moniteur* (3).

Le mystère qui entourait certaines réunions du Conseil, la règle du secret des délibérations, le défaut de procès-

(1) Thureau-Dangin : *Histoire de la Monarchie de Juillet* Tome I. Ministère du 11 août 1830.

(2) M^{me} Dosne : *Mémoires de Mme Dosne*, Tome I, p. 83.

(3) « Il a été arrêté au Conseil des Ministres d'improver toute participation des fonctionnaires civils et militaires, aux associations qui se sont formées sous prétexte de suppléer le gouvernement pour pourvoir à la défense du pays. Des circulaires vont être adressées à cet effet par tous les ministres ». Le *Moniteur Universel* du 21 mars 1831.

verbal des séances rendent difficile la connaissance précise des règles qui y étaient suivies.

Les pratiques du gouvernement de Cabinet eurent une plus ou moins grande régularité selon les Ministères au pouvoir. « Il y avait, une fois au moins chaque semaine, Conseil sous la présidence du Roi » ; la réunion se faisait le soir lorsque des événements exceptionnels l'exigeaient (1). Cependant la fréquence et la durée des Conseils de Ministres, si elles dépendaient de l'importance et du nombre des affaires à traiter, furent également fonction de l'existence et du développement des Conseils de Cabinet.

Section III. — Les Conseils de Cabinet

L'origine du terme « Conseil de Cabinet » remonte au début du seizième siècle ; il s'appliquait à l'époque aux conversations que nouaient entre eux les Ministres sur les affaires, en attendant d'entrer chez le Roi (2). Si cette institution prit toute son ampleur à certaines périodes du règne de Louis-Philippe, les contemporains se montraient encore hésitants pour la qualifier et employaient fréquemment l'expression erronée de « Conseil des Ministres ».

La réunion ministérielle dénommée « Conseil de Cabinet » se caractérise par l'absence du chef de l'Etat.

Son principe choquait Louis-Philippe qui y était résolument opposé. Un jour, au temps du procès des Ministres, s'étant laissé aller à causer longuement, comme il en avait l'habitude, il apprit que le Conseil s'était réuni. « Est-ce qu'ils sont assemblés ? demanda-t-il vivement au duc

(1) Montalivet (de) : *Fragments et Souvenirs*, Tome II, p. 16.

(2) Joseph-Barthélemy et Duez : *Traité de Droit Constitutionnel*, p. 657.

d'Orléans. — Oui, mon père. — Quoi, sans moi ? C'est d'un détestable exemple. Cours-y bien vite » (1). L'influence du chef de l'Etat s'exerçait alors sans frein et il n'y eut pas une seule séance qui se tint hors de sa présence jusqu'à Casimir Perier (2).

Il semble en outre que le Roi traitait de graves questions en dehors du Conseil des Ministres lui-même avec un ou deux Secrétaires d'Etat de prédilection, sans que leurs collègues en fussent informés (3). La correction parlementaire de ce mode de travail par trop discret était plus que douteuse ; il rappelait l'ancien régime et les traditions du Gouvernement personnel et absolu.

Dupin ne manquait pas, en signalant ce fait, de protester. Il recommandait, pour assurer la stabilité du trône et la plénitude du Gouvernement constitutionnel, dans lequel les Ministres étaient responsables et le Roi inviolable, la pratique des Conseils de Cabinet. « Il est nécessaire, écrivait-il, que la présidence du Conseil soit une présidence réelle : il faut que le président du Conseil ait le droit de le (le Conseil) convoquer quand il le juge à propos, même hors la présence du prince ; qu'il ait une connaissance exacte et complète des faits propres à éclairer les délibérations ; il faut que la discussion entre les Ministres soit libre, franche, égale, pour que tous les avis, même ceux qui pourraient déplaire au Roi s'il était là, se produisent librement en son absence, et pour son plus grand intérêt » (4).

Les Conseils de Cabinet devaient permettre à ceux qui

(1) Lucas-Dubreton : *La manière forte. — Casimir Perier et la Révolution de 1830*, p. 101.

(2) Dupin : *Mémoires*, Tome II, p. 430.

(3) Dupin : op. cité, Tome II, p. 431.

(4) Dupin : op. cité, Tome II, p. 432.

avaient la responsabilité des actes de Gouvernement de se concerter sur les affaires sans la contrainte provoquée par le sentiment de la surveillance du Roi. Si Casimir Perier exigea d'une manière catégorique leur fonctionnement, c'est qu'il entendait montrer par là que Louis-Philippe était écarté de la direction de la politique. Il faisait, à cet effet, porter à la connaissance du public, par la voix des journaux, spécialement le *Moniteur*, un avis des réunions du Conseil de Cabinet (1).

La dualité des Conseils, Conseil des Ministres et Conseil de Cabinet, allait permettre l'application exacte des règles du régime parlementaire.

Casimir Perier voulait être tenu au courant de toutes les affaires destinées à être soumises à la haute décision et à la signature du chef de l'Etat. Aussi, avant d'arriver à une dernière délibération, à une réunion tenue au Palais-Royal, et quand le Roi eut changé de résidence, aux Tuileries, toutes les questions étaient portées préalablement à des réunions purement ministérielles. Celles-ci avaient lieu soit chez le président du Conseil, soit à son propre Ministère.

Quant aux affaires qui n'étaient pas de nature à motiver la réunion du Cabinet, les Ministres en conféraient avec le Premier Ministre avant de soumettre les projets à la signature de Louis-Philippe (2).

La ferme décision de Casimir Perier avait l'avantage sérieux de cimenter plus solidement l'homogénéité du Gouvernement où s'exerçait son influence non seulement prépondérante mais unique.

(1) « Le conseil des Ministres (lire Conseil de Cabinet) s'est réuni ce soir à neuf heures, chez le ministre de l'Intérieur, Président du Conseil des Ministres ». *Le Moniteur Universel* du 23 mars 1831.

(2) Montalivet (de) : *Fragments et Souvenirs*, Tome I, p. 322.

Néanmoins, les Conseils tenus au Château conservaient une importance primordiale. Ceux-ci avaient une compétence presque exclusive sur les problèmes diplomatiques (1) ; d'autre part, les délibérations auxquelles le Roi ne manquait pas de prendre une part effective, revêtaient alors un caractère définitif. La gravité de ces débats était mise, de plus, en évidence par la longueur des séances dont la durée atteignait parfois plusieurs heures.

La tradition des Conseils de Cabinet, instaurée par Casimir Perier, se maintint pendant l'ensemble du règne de Louis-Philippe. Mais elle connut, semble-t-il, certaines vicissitudes dues à la faiblesse de différents Premiers Ministres. Le fonctionnement de ces Conseils avait, en particulier, été probablement interrompu, car les membres du Ministère de Broglie mirent comme condition à leur acceptation du pouvoir, le retour aux règles du Gouvernement de Cabinet appliquées au temps de Casimir Perier ; et, « le Roi, rapporte Guizot, ne fit pas d'objection à Broglie à ce que le Conseil se réunît, quand nous le jugerions à propos, hors de sa présence » (2).

Soucieux de son autorité et résolu à appliquer une politique propre au Cabinet qu'il dirigeait et indépendante de la Couronne, Thiers rassemblait régulièrement ses collègues dans des réunions dont le Roi était exclu.

La préparation d'une note diplomatique, à l'occasion des événements d'Orient, donna lieu pendant la première semaine d'octobre 1840 à des délibérations quotidiennes d'une durée moyenne de quatre heures. Les réunions de Cabinet alternaient, tous les deux jours, avec les Conseils de Minis-

(1) Montalivet (de) : *Fragments et Souvenirs*, Tome I p. 288.

(2) Guizot : *Mémoires pour servir à l'Histoire de mon temps*, Tome III, p. 293.

tres particulièrement dramatiques à raison de l'opposition irréductible de Louis-Philippe aux mesures proposées par le Gouvernement. Il fallait cependant aboutir. Le 4 octobre, à 22 heures, un Ministre réussit à faire adopter, devant le Roi, l'avis à la suite duquel la solution définitive fut ajournée en fait au surlendemain, « de se donner le temps de rédiger le manifeste (à l'Europe), d'en discuter hors de la présence de Sa Majesté, de lui soumettre ensuite et en connaissance de cause les intentions arrêtées de chacun, de décider enfin cette grande question » (1). Le 6 octobre, le Conseil des Ministres discuta, au cours d'une séance longue et émouvante, le manifeste rédigé par le président Thiers et adopté la veille par le Gouvernement.

Sous le premier Ministère Soult, « le Cabinet se réunissait tantôt chez son président, le maréchal Soult, tantôt aux Tuileries autour du Roi, selon la nature et l'état des affaires dont il avait à s'occuper » (2). Les Conseils de Cabinet gardaient le caractère principal de séances préparatoires où les questions étaient débattues.

Le secret des délibérations qui y était également observé, pouvait avoir pour conséquence indirecte d'accroître l'indépendance d'un Ministre vis-à-vis de ses collègues. Le 13 octobre 1832, le Conseil tenu chez le maréchal Soult discuta du cas de la duchesse de Berry. Il autorisa le Ministre de l'Intérieur à ne pas révéler les moyens employés pour retrouver la duchesse et la nature de ses opérations « parce qu'elles ont besoin d'un inviolable secret et qu'il n'y a pas de secret entre huit personnes » (3).

(1) Mme Dosne : *Mémoires de Mme Dosne*, Tome I p. 202.

(2) Guizot : *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, Tome III page 37.

(3) Mme Dosne : *Mémoires de Mme Dosne*, Tome I, p. 23.

L'usage des Conseils de Cabinet aurait pu être un obstacle sérieux au développement de l'influence royale (1). Mais cette dernière, si elle parut à certaines périodes assez brèves, moins apparente, ne fit que s'accroître avec les années.

(1) « Dimanche 14 octobre 1832, pas de Conseil. C'est le troisième jour écoulé sans qu'on ait eu de Conseil avec le Roi... Lundi 15 octobre 1832, Conseil chez le roi à trois heures. C'est le deuxième depuis que le cabinet est formé, ce qui prouve combien l'action du Roi est diminuée... 16 octobre, Conseil à deux heures chez Soult (Premier Ministre) ». Mme Dosna, *op. cit.* Tome I p. 28 et suivantes.

CHAPITRE VI

LE ROI ET LE CONSEIL

Les conditions de l'avènement de Louis-Philippe paraissaient devoir restreindre celui-ci à un rôle essentiellement représentatif. Le départ des Bourbons signifiait, dans l'esprit des hommes de Juillet, l'abolition du Gouvernement royal personnel. Le remaniement de l'article 14 de la Charte de 1814, devenu l'article 13 de la Constitution de 1830 avait, nous l'avons vu, la valeur d'un symbole. Le Roi des Français ne pourrait pas s'appuyer sur un texte pour justifier un pouvoir autocratique.

Cependant à diverses reprises, tant à propos de la question des Conseils de Cabinet que de celle connexe de la réalité de la présidence du Conseil, l'action du Roi Louis-Philippe et ses buts nous sont apparus.

Chef de l'Etat, membre permanent et indispensable à ce titre du Conseil des Ministres, le Roi représentait le seul élément humain stable dans l'édifice constitutionnel du Gouvernement de Cabinet. Cette position éminente et exceptionnelle lui donnait de larges facilités pour contrôler et assu-

rer sous sa propre direction l'unité du Ministère au cas où ce dernier n'en aurait pas contenu en lui-même le principe. La voie pouvait donc être ouverte à une déformation du régime parlementaire. Le Roi gouvernant, la liberté politique perdait les garanties que les constituants voulaient lui assurer.

Mais les droits du Roi n'étaient plus théoriquement illimités. Nous examinerons l'étendue que leur fixa la Constitution de 1830, puis l'usage que Louis-Philippe en fit et le rôle joué par le Roi dans le fonctionnement des institutions parlementaires.

Section I. — Le Roi selon la Charte

En dehors de la réforme, déjà signalée, de l'article 14, le pouvoir royal sortait peu touché de la Révolution et demeurait d'une manière assez sensible le même qu'avait consacré la Charte de 1814.

Titulaire exclusif du Pouvoir Exécutif aux termes de l'article 12 qui énonçait : « Au Roi seul appartient la puissance exécutive », Louis-Philippe était pourvu de droits d'une portée et d'une puissance considérables.

« Le Roi est le chef suprême de l'Etat, prescrivait l'article 13, il commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance et de commerce, nomme à tous les emplois d'administration publique et fait les règlements et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes ni dispenser de leur exécution.

Toutefois aucune troupe étrangère ne pourra être admise au service de l'Etat qu'en vertu d'une loi ».

Louis-Philippe, placé au sommet de l'organisation judiciaire du royaume, avait la haute main sur le personnel rele-

vant de l'Administration de la Justice. Suivant l'article 48 : « Toute justice émane du Roi ; elle s'administre en son nom par des juges qu'il nomme et qu'il institue ».

Il conservait le droit traditionnel et régalien « de faire grâce et celui de commuer les peines » (article 58).

La collation de titres nobiliaires (article 62) et la remise de décorations honorifiques comme celle de la Légion d'Honneur (article 63) constituaient un privilège royal non négligeable.

L'influence du Roi sur la Chambre des Pairs se mesurait à son droit de nommer le président (1) et à titre viager les membres de cette assemblée dont le nombre était illimité (article 23 modifié par la loi du 29 décembre 1831).

En ce qui concerne sa participation à la puissance législative, dont le principe était consacré par l'article 14, le chef de l'Etat partageait l'initiative des lois avec les deux Chambres législatives (article 15). L'article 17 lui reconnaissait le droit de veto suspensif. « Si une proposition de loi a été rejetée par l'un des trois pouvoirs, elle ne pourra être représentée dans la même session ». Il appartenait enfin au Roi seul de sanctionner et de promulguer les lois (article 18).

A l'égard des assemblées parlementaires, la Charte accordait au Roi des droits importants. Il fixait la date d'ouverture et de fermeture de leurs sessions, convoquait les électeurs de la Chambre des Députés et pouvait dissoudre cette dernière. « Le Roi, prescrivait l'article 42, convoque chaque année les deux Chambres (2), il les proroge et peut dissou-

(1) Plus indépendante, la Chambre des Députés élisait elle-même, à l'ouverture de chaque session, son Président (article 37).

(2) La Chambre des Pairs « est convoquée par le Roi en même temps que la Chambre des Députés. La session de l'une commence et finit en même temps que celle de l'autre » (article 21).

La Charte consacrait ainsi le principe de la simultanéité des sessions des deux Chambres législatives.

dre celle des Députés, mais, dans ce cas il doit en convoquer une dans le délai de trois mois ».

Le maintien de la puissance exécutive et législative royale s'accompagnait de garanties morales en faveur des libertés. Le Chef de l'Etat était tenu de s'engager à les respecter. « Le Roi et ses successeurs jureront à leur avènement, en présence des Chambres réunies, d'observer fidèlement la Charte Constitutionnelle » (article 65). La Constitution et les droits qu'elles consacraient demeuraient, d'ailleurs, « confiés au patriotisme et au courage des gardes nationales et de tous les citoyens français » (article 66).

Mais la principale sauvegarde contre tout dépassement des attributions royales était contenue dans l'exactitude et la sincérité de l'application du principe posé par l'article 12. « La personne du Roi est inviolable et sacrée. Les Ministres sont responsables ».

L'attribution du Pouvoir Exécutif au Roi devait, dans l'esprit des textes, être nominale. Le principe de la responsabilité ministérielle postulait que les Secrétaires d'Etat fussent les seuls maîtres des affaires dont ils étaient comptables.

Le fondement du régime parlementaire assignait au Roi le rôle d'arbitre des partis et de conseiller du Gouvernement. Toutefois l'étude de la Charte nous a montré que la lettre de ses articles ne précisait pas sur ce point essentiel la mission de Louis-Philippe ; sous l'apparence du Gouvernement de Cabinet, sa responsabilité mise à couvert, le chef de l'Etat avait libre cours pour déployer un pouvoir personnel.

Aussi la personnalité du Roi des Français, sa façon de comprendre le rôle qui lui était dévolu et d'exercer ses attributions pouvaient-elles être de nature à favoriser ou à dénaturer le régime politique qu'il avait à charge d'instaurer.

L'avenir du Gouvernement de Cabinet dépendait davantage de l'attitude de Louis-Philippe que de la Charte de 1830.

Section II. -- Louis-Philippe

Fondateur d'une nouvelle dynastie, issue d'un mouvement révolutionnaire, le premier prince régnant d'Orléans paraissait devoir accepter, à son avènement, l'effacement relatif auquel devait le confiner son inviolabilité personnelle, la responsabilité politique des Ministres et la logique du régime parlementaire.

Son passé le désignait aux yeux des hommes de 1830 pour créer en France le personnage du souverain foncièrement parlementaire. Menant une vie volontairement simple, le fils de Philippe-Egalité, durement et solidement formé par Mme de Genlis, l'ancien soldat de Jemmapes représentait pour eux le type du roi-citoyen. Ses séjours en Grande-Bretagne l'avaient familiarisé avec la pratique des institutions parlementaires anglaises. Il semblait particulièrement préparé à établir en France cette monarchie démocratique dont l'entretenait Danton en septembre 1792 et à « donner à ce peuple les deux biens qu'il désire le plus et qu'il sait le moins garder : l'ordre et la liberté (1) ».

Les qualités de cœur, d'esprit et de caractère de Louis-Philippe allaient marquer son règne de caractéristiques originales. « Le Roi, écrivit le comte d'Argout, est essentiellement mobile, il est tout au caprice, à la passion, à l'intérêt du moment. Quels sont les sentiments qui exercent dans son cœur un empire tenace ? L'amour de la famille, une précoc-

(1) Paroles de Danton citées par Lucas-Dubreton : *Louis-Philippe*, p. 34.

cupation presque maniaque d'assurer l'avenir de ses enfants, la passion du pouvoir » (1). Tels devaient être les deux pôles de son activité.

I

Les traditions aristocratiques de l'ancien régime disparurent de la famille royale avec les Orléans. L'image et la plume ont célébré en Louis-Philippe le Roi bourgeois. Dès la Restauration, les Parisiens s'étaient habitués à le voir sortir « seul, au contraire, à pied, sa femme sous le bras, avec son chapeau gris, comme un bourgeois de la rue Saint-Denis, son parapluie à la main, quand il y a apparence de pluie (2) ».

Il était d'un abord très facile. Aux Tuileries, « le Château », il recevait, plusieurs fois par semaine. Pairs de France, Députés, officiers supérieurs de la garde nationale, hauts fonctionnaires y étaient admis. Et le Roi, avec une bonhomie familière, allait de groupe en groupe (3).

Plein de sollicitude pour sa famille, les vicissitudes de sa vie mouvementée l'avait accablé des préoccupations du plus calculateur des bourgeois. Depuis la fin de l'Empire il s'était attaché personnellement à reconstituer sa fortune et il restait obsédé du souci d'assurer le sort matériel de ses enfants: « Mes enfants n'auront pas de pain », se plaignit-il un jour auprès de Guizot (4).

Le jour même où il ceignit la couronne, il fit donation de ses biens à ses enfants sous réserve d'usufruit à son profit.

(1) Revue historique, n° de mars-avril 1898, p. 330. G. Monod : *M. Thiers et la situation parlementaire en 1839*, lettre de Argout du 15 avril 1839 : *De la situation de Thiers*.

(2) Laffitte : *Mémoires*, p. 147.

(3) La Gorce : *Louis-Philippe*, p. 109.

(4) La Gorce : op. cit. p. 108.

Toujours prévoyant contre les coups du sort, il utilisa un moment de calme, en février 1848, pour réunir son conseil privé et appeler un notaire auquel il remit son testament en la forme mystique (1).

La liste civile était gérée par un intendant général qui fut Montalivet, à l'exception des périodes où il siégea au Gouvernement ; car, il faut le noter, la Monarchie de Juillet ne commit pas l'erreur de la Restauration et ne fit pas représenter au Conseil des Ministres la Maison Royale.

Les affaires personnelles du Souverain étaient donc volontairement séparées de celles de l'Etat. Mais elles furent évoquées bien souvent au Parlement. Les frais nécessités par sa Maison furent la cause d'attaques continuelles menées pour discréditer la Couronne. Le vote des sommes consacrées à la liste civile (2), donna lieu à des débats regrettables et dangereux pour la solidité du trône ; leur nature fut mise en lumière par le Premier Ministre, Casimir Perier : « C'est une question de dignité, d'institution, d'avenir, déclara-t-il au Parlement ; le chiffre ici n'est qu'un symbole. Si l'on rogne le crédit proposé pour la liste civile, on imprime un contre-coup au respect populaire. Opposition à nous, à nos actes, mais respect à la royauté » (3).

Les projets de lois de dotation pour l'établissement par mariage des enfants royaux entraînèrent des répercussions

(1) Lucas-Dubreton : *Louis-Philippe*, p. 596.

(2) « La liste civile est fixée pour toute la durée du règne par la première législature assemblée depuis l'avènement du Roi » (art. 19 de la Charte).

(3) Cité par Lucas-Dubreton : *Louis-Philippe*, p. 237.

Le Roi disait à ce propos : « On veut m'annihiler, me réduire à zéro moi et ma famille ; mais il n'en sera rien ; il ne faut pas que ces Messieurs (les députés) s'imaginent qu'ils en feront à leur tête et qu'ils seront le seul pouvoir dans l'Etat ! J'y mettrai bon ordre, avec les lois et par les lois ! J'y ai mis la main comme eux ». Cité par Lucas-Dubreton : op. cit. p. 235.

politiques. Molé, après avoir remanié son Cabinet, dut retirer un texte qu'il avait déposé à ce sujet, devant l'hostilité de la Chambre des Députés. L'échec du projet de dotation en faveur du duc de Nemours contraignit le second Cabinet Soult à démissionner.

L'esprit familial et l'attitude bourgeoise de Louis-Philippe, accusé à la fois d'avarice et de gaspillage, incitèrent pour une large part les parlementaires à discuter âprement les problèmes financiers suscités par la Maison royale. Le Roi ne mérita pas toutefois ce jugement sévère, et d'ailleurs plein de mauvaise humeur, de son éducatrice, Mme de Genlis : « Vous n'avez, à l'exception du courage et de la probité, ni les qualités ni le talent nécessaires dans ce rang (de Roi). Vous avez de l'instruction, des lumières et mille vertus. Mais chaque état demande des qualités particulières et vous n'avez point celles qui font un grand Roi. Vous êtes fait, par vos goûts et votre caractère, pour la vie intérieure et paisible, pour offrir le touchant exemple des vertus domestiques et non pour représenter avec éclat, pour agir avec une activité constante et pour gouverner avec fermeté un grand empire » (1).

Ces mots écrits en 1796 n'arrêtèrent point le futur Roi dans ses entreprises. Plein de confiance en soi, il devait s'attacher à prouver qu'il pouvait satisfaire justement ses deux tendances et joindre à ses vertus domestiques celles d'un chef d'Etat.

II

Après le sac de Saint-Germain l'Auxerrois et de l'archevêché, le président Laffitte se crut obligé de donner des preuves spontanées de sa haine des Bourbons et il réussit à

(1) Cité par Lucas-Dubreton : *Louis-Philippe*, p. 54.

arracher à Louis-Philippe l'abandon des fleurs de lys de l'écusson royal et du sceau de l'Etat (1). « Pour calmer l'émeute, écrivait Carrel, on s'humilie devant elle » (2). Mais le Roi confia à Barrot qu'il regrettait les fleurs de lys « parce qu'elles étaient miennes, parce qu'elles n'étaient pas plutôt la propriété de la branche aînée que celle de la branche d'Orléans, parce que de temps immémorial elles ornaient, de père en fils, nos écussons » (3).

Louis-Philippe gardait une haute idée de sa race. Il allait se servir de ses qualités d'esprit et de caractère pour défendre et exercer ce qu'il estimait être ses prérogatives.

Dès l'âge de douze ans, il parlait quatre langues et connaissait l'anglais aussi bien que le français (4). Doué d'une intelligence vive et attentive, son excellente mémoire avait su retenir les multiples connaissances qu'il avait acquises grâce à sa sévère éducatrice, Mme de Genlis, et au cours de sa vie difficile. La pertinence de ses propos dans lesquels il savait presque toujours placer l'expression juste et la note pittoresque, jointe à sa prodigieuse facilité d'élocution séduisaient tous ceux qui l'approchaient. Guizot notait chez lui une « intarissable fécondité et vivacité de conversation » (5). Son principal plaisir aux Tuileries était de faire profiter

(1) L'ordonnance du 13 août 1830 (Collection Duvergier, année 1830, p. 181) avait ainsi fixé la forme du sceau de l'Etat : « Les anciens sceaux de l'Etat sont supprimés. A l'avenir le sceau de l'Etat représentera les armes d'Orléans surmontées de la couronne fermée, avec le sceptre et la main de justice en sautoir et des drapeaux tricolores derrière l'écusson et pour exergue : Louis-Philippe, premier Roi des Français ».

L'ordonnance du 16 février 1831 substitua « un livre ouvert portant ces mots : « Charte de 1830 » aux « armes d'Orléans ». Lucas-Dubreton : op. cit., p. 187.

(2) Lucas-Dubreton : *Louis-Philippe*, p. 187.

(3) Lucas-Dubreton : op. cit., p. 378.

(4) Bertaut : *Le Roi bourgeois*, p. 104.

(5) Guizot : *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, Tome VIII, p. 95.

ses auditeurs de son expérience, de conter ses souvenirs ou une anecdote.

Toutes ses ressources de diplomatie, de finesse et de patience, il les utilisait à réduire l'opposition et à se constituer un solide soutien dans les milieux bourgeois. A la netteté de son esprit ne correspondait pas une grande fermeté de caractère. D'abord rempli d'hésitation sur les éléments qui l'appuieraient, il apparut tortueux, préférant pendant longtemps discuter, ergoter, louvoyer, que d'agir. Sa méthode pour réussir avait le temps pour alliée. Il subit les uns, usa les autres au pouvoir, rusant et mimant la confiance au besoin. Guizot le sentait capable de suivre « une idée fixe, une résolution permanente, et de la maintenir ou de la reprendre à travers les difficultés variables des circonstances » (1).

A la vérité, habile et tenace, Louis-Philippe tendit toute sa volonté pour apaiser sa soif de pouvoir. Il voulait gouverner ou, selon son expression, « mener son fiacre » lui-même.

Mû par son tempérament et l'exemple assez général des souverains étrangers, maîtres de leur gouvernement, sa tentative de pouvoir personnel se faisait dans des conditions assez favorables. Le parlementarisme intégral restait à créer, et il rencontrait des obstacles sérieux : la situation troublée de la France qui commandait un pouvoir exécutif fort et le morcellement des partis informes.

Dès la Lieutenance Générale, l'influence de Louis-Philippe se traduisit dans les faits. A Guizot, qui lui demandait s'il serait disposé à réprimer par les armes une émeute provoquée au sujet de l'hérédité des membres de la Chambre des Pairs, il répondit négativement. La question était réglée par

(1) Cité par Charléty : *La Monarchie de Juillet*, p. 11.

avance. Pasquier s'aperçut que cette solution plaisait, au fond, au Lieutenant Général par la commodité d'action sur les Pairs qu'elle procurerait à la Couronne (1).

Mais le rôle de Conseiller, même écouté et suivi, du Gouvernement ne suffisait pas à Louis-Philippe. Il voulait le diriger.

Section III. — Le Roi, le pouvoir personnel et le régime parlementaire

(Ses idées — ses actes)

En matière politique, Louis-Philippe ne possédait pas d'idées préconçues. Il pratiquait l'opportunisme. S'il déplorait l'anarchie, le Roi ne recherchait pas le despotisme. « Entre deux maux, dit-il un jour, il faut choisir le moindre. Malgré les dangers d'une liberté poussée un peu loin, je la préfère à l'autorité absolue que je regarde comme le plus grand des malheurs, et pour celui qui l'exerce et pour ceux qui y sont soumis » (2).

A la lumière de cette observation sur le caractère libéral de Louis-Philippe (3), voyons quelle était sa conception exacte du rôle de chef d'Etat parlementaire de la France, les faits et leurs conséquences.

(1) Thureau-Dangin : *Histoire de la Monarchie de Juillet*, Tome I, p. 38.

(2) Cité par Bertaut : *Le Roi bourgeois*, p. 103.

(3) En dépit de ces idées. Louis Philippe fut dès 1832 et pendant tout son règne, l'objet d'attentats. Les plus connus sont ceux de : Fieschi, le 28 juillet 1835 ; Alibaud, le 25 juin 1836 ; Meunier, le 27 décembre 1836 ; Darmès, le 15 octobre 1840 ; Lecomte, le 16 avril 1846. La reine Marie-Amélie, accablée, murmura : « Nous pouvons nous donner le témoignage d'être de bonnes gens et on nous force à vivre dans les terreurs et les précautions des tyrans ». Cité par Lucas-Dubreton : *Louis-Philippe*, p. 344.

§ 1. — *La thèse parlementaire de Louis-Philippe*

Son irresponsabilité aurait dû ôter à Louis-Philippe la pensée de prendre une part effective au Gouvernement. Souverain parlementaire, la réalité du pouvoir ne devait pas lui appartenir. « Ce surveillant général de l'Etat, écrivit plus tard Prévost-Paradol, doit rester l'arbitre des partis et n'appartenir à aucun. Il ne doit montrer de préférence pour aucun Ministère, pour aucune personne et, si cela était possible pour aucune opinion... (en pratique) il suffira qu'on sache le souverain incapable de faire fléchir devant ses inclinations et ses sympathies personnelles le grand devoir de sa charge » (1).

Cette sorte de neutralité politique ne convenait guère aux goûts actifs de Louis-Philippe. Il était cependant résolu à observer scrupuleusement la règle parlementaire : « Le Roi Charles X n'est tombé que parce qu'il est sorti de la Charte, dit-il à Montalivet ; pour quiconque s'y tient, c'est une forteresse inexpugnable et je m'y tiendrai » (2). Louis-Philippe suivit le vœu de la majorité des Chambres et ne maintint au pouvoir que des Ministères possédant leur confiance. Mais par ce respect accordé à la forme parlementaire, le Roi pensait sauvegarder sa liberté d'action. Et il entendait, se fiant à son habileté, manœuvrer pour écarter du pouvoir les hommes par trop indépendants et y ramener ceux qui obéissaient à ses vues. La volonté royale devait, à son avis, prévaloir.

La Charte, avait déclaré Louis-Philippe, sera une vérité. Mais celle-ci comportait selon lui « une action constante du Roi dans le cercle de la Constitution... Il tenait à ce qu'il

(1) Prévost-Paradol : *La France Nouvelle*, p. 146.

(2) Montalivet (de) : *Fragments et Souvenirs*, Tome II, p. 93.

appelait sa part constitutionnelle dans le gouvernement de la France » (1). Le Roi devait posséder une politique personnelle, et sans contrecarrer les sentiments du Parlement la faire triompher avec des Ministres de son choix.

Thiers, au cours d'un entretien avec le chef de l'Etat, après sa démission en septembre 1836, « maintint plus que jamais la nécessité pour le Roi de laisser la direction de la politique à un chef de Ministère ayant la majorité dans les deux Chambres, de telle sorte que le Roi, n'entrant jamais dans la lutte parlementaire par l'expression d'opinions particulières, pût dans les temps graves, en cas de dissentiment entre son Ministère et la Chambre des Députés, se poser en arbitre ».

Mais Louis-Philippe estimait que la situation en France différait de celle existant en Angleterre ou en Belgique ; « représentant d'une révolution, il avait à faire accepter à la fois la Révolution, le Souverain et la dynastie ». Il ajoutait que ses interventions étaient, d'ailleurs, discrètes et modérées, qu'il ne s'occupait jamais « d'administration dans aucune de ses branches, même des fonds secrets et de la liste civile ». Cependant, achevait-il, « vouloir me mettre en dehors de la marche quotidienne de la diplomatie, me faire consentir à ne pas y voir ma responsabilité engagée au premier chef, c'est impossible ! » (2).

Sur ce dernier point, les Affaires Etrangères, l'opinion du Roi était absolue. S'il concédait que ses Ministres puissent l'éclairer utilement sur les problèmes d'ordre intérieur, l'idée de son rang et de sa valeur personnelle, la confiance en soi, dans sa façon de manier les hommes et dans sa sûreté de

(1) Montalivet (de) : *Fragments et Souvenirs*, Tome II, p. 45.

(2) Montalivet (de) : *Fragments et Souvenirs*, Tome II, p. 45 à 49.

jugement sur les réactions des chancelleries étrangères, l'amenaient à penser qu'il se trouvait seul apte à diriger la politique extérieure française. « Quand il s'agit de la sécurité nationale, dit-il, je porte avec moi la responsabilité de la France » (1).

En une formule succincte, Louis-Philippe exprima à Dupin sa conception de l'exercice de la prérogative royale ; il devait « diriger ses Ministres tant qu'ils veulent bien suivre ses indications, sauf à les congédier quand ils résistent, à moins que le Roi ne cède » (2).

Le Roi allait tout mettre en œuvre pour parvenir à ses fins.

§ 2. — *Louis-Philippe et la pratique du Gouvernement.*

Certaines attributions du pouvoir exécutif furent régulièrement exercées. Mais la personnalité du Roi apparut pleinement dans sa lutte contre l'indépendance des Ministres et pour la gestion personnelle des affaires extérieures.

I

Les droits de dissolution de la Chambre des Députés et de veto avaient été inscrits dans la Charte (articles 39 et 17).

Louis-Philippe se servit normalement du premier de ceux-ci. Il recourut par six fois en l'espace de dix-huit ans à l'arme de la dissolution. Toutes les législatures s'achevèrent avant l'arrivée de leur terme légal.

La cause certaine de l'emploi si fréquent de la dissolution résidait dans l'instabilité et le manque de cohésion des majorités. Quoique cette mesure n'élevât jamais de vérita-

(1) La Gorce : *Louis-Philippe*, p. 113.

(2) Dupin : *Mémoires*, Tome III, p. 311, entretien du 11 mars 1838.

bles protestations dans le Parlement, ni le pays légal (1), le Roi apporta plusieurs fois une certaine résistance à l'approuver, à raison de l'agitation qu'elle était susceptible d'entraîner. Il fallut que les Ministres le convainquissent de la nécessité d'une dissolution, propre à renforcer le soutien parlementaire du Gouvernement (2).

Les 221, nombre célèbre, mais qui, maintenant, lors du vote de l'adresse de 1839, s'étaient fait les défenseurs de la prérogative royale en donnant leur confiance au Cabinet Molé, constituaient une majorité précaire. L'opposition comprenait près de la moitié des voix de la Chambre. Devant l'impossibilité de maintenir le Ministère Molé au pouvoir et d'en constituer un autre avec l'appui des coalisés, la Couronne s'arrêta à une solution exacte. Elle s'en remit aux collèges électoraux du soin de dégager une majorité durable.

Moins radical que la dissolution, le droit de veto ne fut point utilisé sous la Monarchie de Juillet. Au lieu d'avoir recours à ce moyen par trop direct, apparent, et au souvenir impopulaire, pour rejeter des lois, Louis-Philippe préféra parfois se servir de l'entremise de la Chambre des Pairs, sur laquelle s'exerçait fortement son influence, et qui assumait ainsi la responsabilité du refus. C'est dans ces conditions que la Chambre Haute repoussa, pendant la session ordinaire de 1838, différents projets de loi et notamment celui sur la conversion des rentes, qui avaient été précédemment adoptés par la Chambre des Députés (3).

(1) La gratuité du mandat parlementaire, l'absence de campagne électorale réelle et des frais inhérents à celle-ci sont des faits qui expliquent cette relative passivité du pays et des députés à l'égard de la dissolution.

(2) Thureau-Dangin : *Histoire de la Monarchie de Juillet*, Tome III, p. 220. M^{re} de Noailles : *Le Comte Molé*, Tome V, p. 288.

(3) Thureau-Dangin : *Histoire de la Monarchie de Juillet*, Tome III, p. 240.

A la vérité, si le Roi participa à l'exercice de ces attributions proprement exécutives, il n'y eut pas une part trop apparente. Le Conseil des Ministres prenait d'ailleurs lui-même l'initiative des décisions de cette nature quand ses membres jugeaient le moment opportun.

L'action personnelle de Louis-Philippe se manifesta surtout d'une manière évidente pour réduire par des efforts patients et continus l'indépendance des Ministres à son égard et se saisir de la réalité du pouvoir.

II

Nous avons vu précédemment l'hostilité de Louis-Philippe envers les Conseils de Cabinet, qui écartaient de son influence les délibérations du Gouvernement, et sa constante recherche de Premiers Ministres commodes et déférents aux vues du « Château ».

Des présidents du Conseil comme Casimir Perier, dur et fier dans l'exercice du pouvoir et qu'il surnommait avec mauvaise humeur « Casimir Premier » (1) ne lui agréaient point. « Les Rois qui ont la conscience de leur valeur n'aiment pas des Ministres aussi absolus, aussi indépendants de leur influence et de leur action. Louis-Philippe était dans ce cas » (2). Il n'avait point de cesse qu'il n'eût nommé un Premier Ministre dont la politique correspondît ou se conformât à la sienne. Il subit certains Premiers intransigeants, les usa au pouvoir ou les en écarta par des manœuvres sourdes. Le Roi ne trouva quelque quiétude qu'avec Guizot, lorsque vieillissant, il se fût habitué à lui après plusieurs années de collaboration étroite.

(1) Lucas-Dubreton : *Louis-Philippe*, p. 234.

(2) Dupin : *Mémoires*, Tome II, p. 245.

La nécessité de Ministres complaisants s'imposait à Louis-Philippe principalement pour qu'il pût, selon sa volonté, diriger à sa guise le département des Affaires Etrangères.

Il confia à dessein ce poste au comte Molé au début de son règne. Il eût ainsi toute liberté pour dresser lui-même de sa main la liste des ambassadeurs (1). Cependant, comme il répugnait à prendre l'avis des Ministres, certains postes diplomatiques restèrent pendant assez longtemps sans titulaires (2). Il n'eut aucune hésitation pour nommer Talleyrand à la très importante ambassade de Londres. Après des entretiens confidentiels avec la plupart des Ministres, il soumit cette désignation au Conseil où il ne se produisit pas d'opposition sérieuse (3).

Talleyrand s'était contenté d'une simple ambassade dans la pensée qu'il pourrait diriger, à son gré, de Londres, la politique extérieure de la France. En fait, dès les premiers jours, sa situation s'avéra exceptionnelle ; il dictait ses ordres à la diplomatie du nouveau régime. Et Molé se plaignait du courrier dérisoire de Talleyrand « décidé à correspondre directement avec le Roi et à n'envoyer que des lettres de bureau au Ministre des Affaires Etrangères » (4). Non seulement celui-ci était réduit à la banalité des dépêches officielles qui ne le renseignaient pas d'une manière précise sur la politique britannique, mais encore Talleyrand s'irritait de ses observations et prétendait exiger de lui qu'il le tint au courant de toutes les nouvelles reçues et des intentions du Cabinet de Paris. Louis-Philippe restait en contact direct

(1) Thureau-Dangin : *Histoire de la Monarchie de Juillet*, Tome I, p. 60.

(2) Bertaut : *Le Roi bourgeois*, p. 102.

(3) Guizot : *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*. Tome II, p. 86.

(4) M^{rs} de Noailles : *Le Comte Molé*, Tome V, p. 132.

avec l'ambassadeur ou s'entretenait avec lui par l'intermédiaire de Mme Adélaïde et de la princesse de Vaudémont (1).

Molé était ainsi mis à l'écart, sans réaction notable de sa part. Quand le général Sebastiani, tout dévoué aux volontés royales, lui eut succédé, de graves décisions furent parfois prises par Louis-Philippe avec le seul concours de ce Ministre ou de Talleyrand et volontairement cédées au président du Conseil Laffitte, léger et insouciant, mais aussi faible et peu discret. Les chancelleries étrangères connaissaient cette situation ; elles envoyaient en certains cas, à leurs représentants à Paris, double dépêche, l'une ostensible, l'autre uniquement destinée au Roi et au général Sebastiani (2). Les déclarations de ces derniers aux diplomates étrangers furent plus d'une fois contredites à la tribune par le Premier Ministre et Louis-Philippe s'en excusait auprès d'eux, leur confiant : « qu'il avait eu beaucoup de peine à empêcher ses Ministres de dire de bien autres sottises » (3).

Pendant la présidence de Casimir Perier, Louis-Philippe continua à participer à la direction de la politique étrangère, se mettant alors parfois sur le même plan que son Premier Ministre, pourtant si indépendant, et avec lequel il entretenait des rapports constants. Il lui arrivait de prendre seul connaissance des dépêches que lui transmettait Casimir Perier sans les lire, faute de temps. Son rôle actif se manifestait par des décisions et des ordres personnels (4).

(1) M^{is} de Noailles : *Le Comte Molé*, Tome V, p. 130.

(2) Thureau-Dangin : *Histoire de la Monarchie de Juillet*, Tome I, p. 164.

(3) Cité par Thureau-Dangin : op. cit., Tome I, p. 198.

(4) Lunéville 17 juin 1831 : « Je vous écris en toute confiance et sans aucune réserve ; vous avez cru, vos collègues ont cru que ma résolution de concentration et l'envoi du maréchal Gérard, mesures qui ne devaient s'exécuter pourtant qu'après votre réponse et votre

Beaucoup plus catégorique qu'e Casimir Perier, le duc de Broglie, chaque fois qu'il prit possession du Ministère des Affaires Etrangères, entendit être le seul maître de ce département. Fort courroucé de cette exclusion, mais obligé de la subir pour un temps, Louis-Philippe, par réaction et pour se donner un air de liberté, prit l'habitude, à partir de 1834, de se confier aux ambassadeurs étrangers.

Outre ces conversations, souvent fort imprudentes, le Roi établit dès la même époque des communications secrètes avec Metternich. Tout se passait en dehors et même dans une certaine mesure à l'insu des Ministres. Ils s'entretenaient des Affaires Etrangères, de non-intervention et même de politique intérieure sur laquelle Metternich se croyait autorisé à donner son avis. Louis-Philippe en prenait et en laissait de ces conseils ; il s'attachait principalement à prolonger et à resserrer une intimité qui rentrait dans les vues générales de sa politique (1).

Lorsque Thiers eut en mains la conduite de la politique étrangère, son attitude guerrière devait nécessairement inquiéter Louis-Philippe. Ceux-là mêmes qui voulaient à l'intérieur un Roi bourgeois, se plaignaient de ne pas avoir au dehors un roi-chevalier. Profondément pacifique et humain, Louis-Philippe s'y refusa (2).

adhésion, points auxquels je ne tenais (que) parce que la nouvelle de la rupture de l'armistice ne me paraissait pas certaine, était un acte de pétulance de ma part, mais il n'en était rien ; c'était l'effet de la série de mes idées et de ma manière d'envisager les devoirs de ma position royale ». *Revue des Deux Mondes*, n° du 15 mars 1931. Lettres à Casimir Perier par Louis-Philippe publiées par Jean Corday, p. 405 et 419.

(1) Thureau-Dangin : *Histoire de la Monarchie de Juillet*, Tome III, p. 271.

(2) « Il n'a jamais voulu la paix en roi qui aurait craint la guerre : il la voulait en philanthrope et en philosophe, comme il voulut plus tard l'abolition de la peine de mort ». Montalivet (de) : *Fragments et Souvenirs*, Tome II, p. 353.

A l'insu de Thiers, il recevait les ambassadeurs étrangers et leur prodiguait toutes assurances sur les intentions belliqueuses du Premier Ministre. Celui-ci, désireux de ne point paraître dupe de ces manœuvres, lui déclara : « Sire, je suis bien fin », à quoi le chef de l'Etat répondit : « Je le suis bien plus que vous car je ne le dis pas ».

Nous savons comment pas deux fois Louis-Philippe contraignit Thiers, dont les vues étaient opposées aux siennes, à démissionner. En septembre 1836, il déclarait au Ministre de Prusse : « Priez le Roi de prendre en considération, en me jugeant, les difficultés de ma position... J'ai dû prendre pour six mois M. Thiers pour montrer à la France ce qu'il vaut. Il me faut infiniment de patience et de persistance pour conduire ma barque » (1).

La faiblesse du Cabinet Molé, évidente dès la session ordinaire de 1838, le Parlement votant les lois sans se soucier des déclarations gouvernementales, augmentait et rendait en même temps plus visible l'action royale. Le danger était clair. « Le Roi a besoin de toute sa prudence pour gouverner une situation qui n'est pas prudente, mandait Barante à Bresson ; il lui faut manœuvrer bien juste et dans les limites étroites de la Charte puisqu'il y a évidemment autocratie dans toutes les questions » (2).

Cette lettre justifiait par avance la coalition. Mais celle-ci amena pour la seconde fois Soult à la présidence ; cette « illustre épée » laissait en fait la diplomatie au pouvoir du Roi. Un diplomate prussien signalait « qu'on ne doit atta-

(1) Cité par Charléty : *La Monarchie de Juillet*, p. 139.

(2) Lettre du 16 mai 1838, citée par Thureau-Dangin : *Histoire de la Monarchie de Juillet*, Tome III, p. 243.

cher aucune importance à ce que dit le Maréchal, jusqu'à ce qu'il ait pris les ordres du Roi » (1).

Et Broglie constatait, non sans amertume : « le Gouvernement représentatif est en mauvaise veine » (2). La collaboration entre le Ministre des Affaires Etrangères et le chef de l'Etat s'affermirait durant le long Ministère Guizot. « Chaque jour, rapporte celui-ci, toutes les dépêches de nos représentants à l'étranger étaient envoyées de mon Cabinet particulier au Roi qui me les renvoyait avec ses observations ; mais il ne prenait d'avance aucune connaissance de mes propres dépêches » (3). Cette dernière affirmation est moins certaine. En dépit d'une confiance réciproque et de la poursuite d'une politique commune, Louis-Philippe exerça vraisemblablement sur le maniement des affaires un droit de regard plus étendu que ne le reconnut Guizot dans ses Mémoires.

§ 3. — *Les conséquences du pouvoir personnel royal*

L'activité de Louis-Philippe débordait largement du cadre que lui fixait, sinon les textes, du moins l'esprit du Gouvernement de Cabinet. De ce fait, sa personne, quoique inviolable aux termes de la Constitution, était l'objet de nombreuses attaques plus ou moins directes, souvent à peine voilées. L'autorité du Cabinet ne se trouvait pas toujours

(1) Cité par Thureau-Dangin, op. cit. Tome IV, p. 15. La correspondance diplomatique conservée aux archives des Affaires Etrangères porte la trace de la collaboration de Louis-Philippe. Des notes de la main du Roi, indiquant le sens de la réponse à rédiger y sont consignées : le ministre avait eu soin de les joindre à la minute de la dépêche.

(2) Lettre à Guizot du 4 août 1839, citée par Thureau-Dangin, op. cit., Tome IV, p. 44.

(3) Guizot : *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, Tome VIII, p. 76.

assez haute et assez puissante pour la couvrir de sa responsabilité. Le caractère propre du Roi, qui tendait à le faire monter publiquement sur la scène politique, aggravait cet inconvénient.

Louis-Philippe acceptait malaisément dans le régime parlementaire, ce partage qui donne au Ministre, avec la responsabilité, ce qu'il y a de plus visible dans le Gouvernement et ne laisse au chef de l'Etat qu'une action indirecte et cachée mais qui peut être réelle et décisive (1). Il était si confiant dans la sagesse de sa politique et dans son succès qu'il désirait en revendiquer le mérite devant le pays. « Ah ! si j'avais une tribune ! », s'exclamait-il (2). Ce besoin de paraître et l'extraordinaire volubilité de sa conversation l'entraînaient à montrer qu'il dépassait « les convenances constitutionnelles » (3).

Dupin tenta de le dissuader d'affecter un « amour-propre d'auteur ». « Il suffit, lui dit-il, à la gloire d'un Roi que tout aille bien sous son règne ; et c'est toujours à lui, par le fait, que l'honneur en revient.

« Pourquoi découvrir ainsi sa politique, pour appeler sur soi la haine et les attaques des partis ? Même autrefois, au temps de la monarchie absolue, sous un Gouvernement de bon plaisir, on se servait utilement du mot : « Ah ! si le Roi savait ! On trouvait utile de laisser croire au public que le mal se faisait à l'insu du Roi, qui pourtant décidait tout.

(1) Louis-Philippe disait au Cte Apponyi en mai 1841 : « M. de Metternich attribue tout ce qui s'est fait de bien à M. Guizot ; je n'ai pas besoin de vous dire que je suis enchanté du suffrage donné par le prince de Metternich à M. Guizot ; il est mérité, bien mérité, j'aime à en convenir ; mais il ne faut jamais laisser croire à ces Messieurs qu'ils peuvent réussir en quoi que ce soit sans le Roi, sans l'Elément royal ». Metternich (de) : *Mémoires*. Tome VI, p. 545.

(2) La Gorce : *Louis-Philippe*, p. 113.

(3) Guizot : *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, Tome III, p. 95.

« Et sous un Gouvernement constitutionnel, puisqu'il est de règle que les Ministres sont responsables, pourquoi ne pas leur laisser toute la responsabilité ? N'est-il pas essentiellement avantageux à la Couronne de se couvrir de l'axiome anglais : « Le Roi ne peut mal faire ! » — « Ah ! s'écria le Roi, c'est parce qu'il ne fait rien ! En France, un pareil Roi serait considéré comme un p... à l'engrais » (1).

Dupin exposa alors les dangers auxquels conduisait cette position irréductible : « Si c'est le Roi, toujours le Roi, le Roi seul qui se met ou se laisse mettre en avant, comme voulant ou ne voulant pas obstinément telle ou telle chose, alors il ne reste plus d'espoir ; le renvoi des Ministres paraît un remède insuffisant, on s'attaque à la royauté » (2).

Cet avertissement resta vain. Cependant la Couronne avait déjà dû prendre des mesures pour mieux se couvrir.

Les lois de septembre créaient des délits nouveaux : l'adhésion à la République ou à la branche aînée et l'offense au Roi.

Toute attaque contre le principe du Gouvernement établi en 1830, lorsque cette attaque visait à la destruction ou au changement du Gouvernement, était qualifiée d'attentat contre la sûreté de l'Etat.

D'autre part la Chambre des Pairs recevait compétence, par défiance des faiblesses du jury, pour statuer sur « les excitations à la haine et au mépris du Roi, les provocations à la révolte ».

La Charte n'établissait que l'irresponsabilité juridique, l'inviolabilité de la personne royale. La loi du 9 septembre 1835 l'exempta de toute responsabilité morale et punit de l'amende et de la prison celui qui, par un moyen de publi-

(1) Dupin : *Mémoires*, Tome III, p. 312.

(2) Dupin : *Mémoires*, *Entretien du 11 mars 1838*, Tome III, p. 313.

cation quelconque, faisait remonter au Roi le blâme ou la responsabilité des actes du Gouvernement (1).

Malgré ces dispositions et une répression sévère, les délits restaient nombreux. Les procès se multipliaient contre ceux qui reprochaient à Louis-Philippe son intervention active dans les affaires. L'opinion était tellement montée sur ce dernier point, que les acquittements n'étaient pas rares. Ainsi le 7 janvier 1837 « le Courrier Français », accusé d'avoir voulu faire remonter au Roi la responsabilité des actes du Gouvernement, fut acquitté, parce que le jury savait que « le Roi se vantait hautement de gouverner » (2).

Cette agitation individuelle se transforma en campagne parlementaire. Elle se concrétisa dans le § 15 du projet d'Adresse de 1839, qui exprimait ainsi la thèse de la coalition : « Nous en sommes convaincus, Sire, l'intime union des pouvoirs, contenus dans leurs limites constitutionnelles, peut seule fonder la sécurité du pays et la force de votre Gouvernement. Une administration ferme, habile, s'appuyant sur les sentiments généreux, faisant respecter au dehors votre trône et le couvrant au dedans de sa responsabilité, est le gage le plus sûr de ce concours que nous avons tous à cœur de vous prêter... » (3).

Nul n'ignorait quel était celui des pouvoirs qui était rappelé à l'ordre. Bien que le paragraphe eût été voté avec les amendements qui substituaient les mots « agissant » et « maintenir » aux mots « contenus » et « fonder » et lui enlevait son caractère de critique envers le pouvoir royal, le coup était porté.

(1) Berriat Saint Prix : *Commentaire sur la Charte Constitutionnelle*, p. 95.

(2) Dupin : *Mémoires*, Tome III, p. 313.

(3) Archives Parlementaires, Tome 123, p. 53.

La véritable sanction au pouvoir personnel exercé avec éclat par Louis-Philippe, fut la désaffection pour le régime qui peu à peu grandit et finalement la Révolution.

Les faits s'étaient chargés de donner une conclusion logique et rigoureuse à l'entretien qu'avait accordé en 1838 Louis-Philippe à Dupin.

Section IV. — **Le Roi au travail**

L'emploi du temps que consacrait Louis-Philippe aux affaires publiques nous montre le Souverain sous trois aspects différents : d'abord travaillant soit seul, soit avec un ou plusieurs Ministres, puis en la compagnie de sa sœur Mme Adélaïde, son conseiller secret, enfin aux séances du Conseil des Ministres.

§ 1. — *La journée de Louis-Philippe*

D'une santé vigoureuse qui lui permettait au besoin de ne pas donner plus de quatre heures au sommeil, le Roi sacrifiait d'une manière très active et laborieuse à sa passion du Gouvernement (1).

Levé vers sept heures et demie, il réglait immédiatement avec la Reine les questions familiales et faisait des observations relatives à l'ordre du Palais.

« Aussitôt habillé, le Roi lisait les dépêches diplomatiques récemment arrivées et qui étaient toutes remises entre ses mains par le Ministre des Affaires Etrangères. Quant aux réponses, il ne prenait connaissance que de celles offrant quelque importance ou quelque gravité : on sait que le Roi ne négligea pas un seul jour d'user de son droit et de diriger

(1) Thureau-Dangin : *Histoire de la Monarchie de Juillet*, Tome II, p. 118.

ainsi sous la responsabilité du Ministre spécial (1), qui s'y prêtait avec plus ou moins de bonne grâce, les rapports de la France avec l'Europe. Quand les dépêches manquaient, il parcourait quelque feuille anglaise, le Times surtout » (2). Il préférait étudier l'Europe à travers la presse étrangère.

Il avait souvent à ce moment un entretien avec Montalivet, politique quand ce dernier était au Ministère, relatif à son administration lorsque Montalivet exerçait les fonctions d'intendant général de sa Maison (3).

Avant la fin de la matinée, Louis-Philippe allait voir Mme Adélaïde ou réciproquement et parlait Gouvernement pendant de brefs instants (4).

L'après-midi était tout d'abord consacrée à la politique. « C'était l'heure où quelques-uns de ses Ministres venaient travailler seuls avec lui » (5). Louis-Philippe s'efforçait de maintenir les anciennes traditions, en traitant le plus souvent possible les affaires en tête à tête avec les Secrétaires d'Etat. Mais il ne semble pas que tous les présidents du Conseil acceptèrent cette méthode de travail qui rendait moins aisée la libre expression de leur opinion aux Ministres.

Puis il se rendait à la réunion hebdomadaire et régulière du Conseil des Ministres. Plus tard il accordait de temps en temps des audiences secrètes et importantes, présentées sous la forme et le nom de simples visites à Mme Adélaïde (6).

(1) Cette affirmation paraît trop absolue ; nous avons vu que tous les Ministres ne se prêtèrent pas au jeu du Roi, par exemple Broglie.

(2) Montalivet (de) : *Fragments et Souvenirs*, Tome II, p. 5.

(3) Montalivet (de) : op. cit., Tome II, p. 6.

(4) Montalivet (de) : op. cit., Tome II, p. 15.

(5) Montalivet (de) : op. cit., Tome II, p. 16.

(6) « Il y recevait par exemple Talleyrand qui en se rendant chez Mme Adélaïde, donnait au Roi l'occasion de l'entendre et de le consulter sans que sa présence dans le cabinet du Roi devint un événement et portât ombrage aux Ministres. Sebastiani et Gérard étaient des habitués. Mais ces audiences de l'intimité étaient surtout

Après le dîner prévu pour six heures, le Roi réunissait sa famille et recevait (1).

Aux approches de dix heures, le Souverain se rendait dans son grand cabinet de travail. « Mme Adélaïde s'empressait d'aller retrouver son frère, un ouvrage de femme à la main, et elle prenait un siège à ses côtés : silencieuse quand un travail absorbant imposait le silence à son frère, heureuse si le Roi s'interrompait, pensait tout haut » (2). Nous verrons plus loin l'importance de ces conversations nocturnes.

Le baron Fain, son premier secrétaire, lui apportait les ordonnances à signer, qu'avaient déposées les Ministres. Louis-Philippe en conservait parfois quelques-unes plusieurs jours dans son Cabinet avant de se décider à y apposer sa signature (3).

Il lui arrivait de se faire assister dans son travail par un de ses enfants. « Voici, écrivait-il le 16 avril 1831 à Casimir Perier, un projet de discours que j'ai fait hier au soir. Je l'ai fait copier sur mon brouillon par ma fille aînée... » (4).

Aux heures avancées de la nuit, Louis-Philippe abordait de graves questions. Il ouvrait le registre secret des affaires criminelles qui contenait les condamnations à mort. Il se consacrait de toute son âme à cette étude (5).

à l'adresse indirecte d'un certain nombre de personnages politiques que le Roi tenait beaucoup à ménager, soit qu'ils fissent partie de son ministère, soit qu'ils en fussent sortis ou destinés à y rentrer ».

— Montalivet (de) : *op. cit.*, Tome II, p. 17.

(1) Montalivet (de) : *op. cit.*, Tome II, p. 25.

(2) Montalivet (de) : *op. cit.*, Tome II, p. 29.

(3) Castellane (de) : *Journal du Maréchal de Castellane*, Tome III, p. 68.

(4) *Revue des Deux Mondes*, n° cité, du 15 mars 1931, p. 396.

(5) Montalivet (de) : *Fragments et Souvenirs*, Tome II, p. 33. Le Roi inscrivait sur ce registre « après le nom du condamné, le détail de l'affaire, le vote du jury, l'arrêt des magistrats, les arguments qu'il avait fait valoir auprès de son conseil pour la grâce : il n'a

Il ne regagnait pas avant deux heures du matin sa chambre pour y prendre du repos.

§ 2. — *Mme Adélaïde, Ministre occulte*

D'une manière générale, les femmes continuèrent, sous la Monarchie de Juillet, à fréquenter les coulisses du pouvoir. Et il était possible de dresser une liste ministérielle uniquement composée des femmes qui exerçaient une influence probable sur les divers départements ministériels, par l'entremise des hommes placés à la tête de ces administrations (1).

Mme de Lieven, de nationalité étrangère, tenait un des salons les plus connus.

Il était fréquenté par les hommes en renom de l'époque. Le familier le plus illustre de ce salon se nommait Guizot.

La princesse de Liéven devint son Egérie et quand il prit

pas consenti une seule fois à laisser la justice suivre son cours sans avoir réuni à cet effet son conseil des ministres, sans avoir fait lire lui-même le rapport de l'affaire par le garde des sceaux, et sans avoir exigé que chacun votât en motivant son opinion individuelle ; il ne cédait que devant l'unanimité du cabinet ».

(1) La Duchesse de Dino mandait à Barante le 11 février 1836 : « Je veux vous conter une bonne plaisanterie de ce vieux chat de Sémonville, dont les griffes ne s'usent pas. Il est arrivé hier au Luxembourg, se disant dans le secret d'un nouveau ministère et tout le monde de le questionner. Voici sa liste : Présidence du Conseil, Mme Adélaïde ; Intérieur, Mme de Boigne ; Cultes et Justice, Duchesse de Broglie ; Affaires Etrangères, Duchesse de Dino ; Guerre, Mme de Flahaut ; Marine, Duchesse de Massa ; Finances, Duchesse de Montmorency ; Commerce, Marquise de Caraman. Cette bêtise faisait la joie de Paris hier ». — Barante (de), *Souvenirs*, Tome V, p. 289.

La princesse de Vaudémont fut la correspondante de Talleyrand au moment de la conférence de Londres. Puis la Duchesse de Dino, nièce de l'homme d'Etat, l'assista. La Comtesse de Castellane répondait au nom du Comte Molé ; Mme de Boigne était devenue partie même de la vie de Pasquier. Quant à Mme de Lieven, c'était autrement dit Guizot. — Montalivet, *Fragments et Souvenirs*, Tome II, p. 18.

le portefeuille des Affaires Etrangères en 1840, ses visites eurent un caractère assidu. Il se rendait chez elle trois fois par jour, « avant et après les séances de la Chambre, puis dans la soirée. Il y donnait des rendez-vous et s'y faisait apporter des pièces à signer » (1). Le secret Gouvernemental était mis à rude épreuve, mais justice a été rendue à la loyauté de la princesse : « On ne s'est pas aperçu un seul jour qu'elle ait mis à profit les confidences de Guizot, dans un autre intérêt que celui de lui faciliter son Ministère et de rapprocher la France des autres Gouvernements d'Europe, en dissipant la méfiance qu'ils étaient trop portés à lui témoigner » (2).

Louis-Philippe lui-même avait un Ministre occulte en la personne de Mme Adélaïde.

Son rôle commença avec la Révolution de Juillet. C'est elle qui reçut Thiers, jeune journaliste, à Neuilly le 28 juillet 1830. Elle accepta de se compromettre quand il lui eut déclaré : « Décidez-vous. Que le duc d'Orléans se décide. Il ne faut pas laisser flotter les destinées de la France ». Thiers la quitta sur ces mots : « Aujourd'hui, Madame, vous placez la Couronne dans votre Maison » (3).

De nombreuses visites quotidiennes, rendues durant des années, cimentèrent l'amitié confiante qui liait Mme Adélaïde à son frère. Elle avait l'oreille de Louis-Philippe.

Quand celui-ci s'absentait, les Ministres communiquaient parfois avec elle. « Je vous remercie bien aussi, écrivait, de Lunéville le 17 juin 1831, le Roi à Casimir Perier, du soin que vous mettez à informer ma bonne Reine et ma sœur de tout ce qui se passe » (4).

(1) M^{is} de Noailles : *Le Comte Molé*, Tome V, p. 242, en note

(2) Broglie (de) : *Mémoires*, Tome I, 1825-1870, p. 82.

(3) D. Halévy : *Le Courrier de M. Thiers*, p. 29 et 30.

(4) Revue des Deux Mondes, n° cité du 15 mars 1931, p. 403.

Les Ministres connaissaient son influence (1). Aussi, lors de la visite de corps des membres du premier Cabinet Soult, nouvellement formé, Guizot, d'une manière très hautaine, répondit, avec assez de raison, aux vœux de bon succès adressés par Mme Adélaïde : « Madame, commencez par y croire vous-même, et ce sera un grand moyen de l'assurer » (2).

Nous avons vu l'importance des entrevues secrètes qu'elle ménageait chez elle à son frère. Mais c'est au cours des séances de travail nocturnes, lorsqu'ils se trouvaient seuls dans le cabinet de Louis-Philippe, qu'elle pouvait jouer le mieux son rôle de conseillère de la Couronne. « A cette heure de la soirée où le Roi lui appartenait tout entier, elle prenait à son tour la parole, suivant généralement les questions dans l'ordre que leur assignait le Roi, mais parfois les faisant naître elle-même. Alors s'échangeaient dans des communications intimes, deux pensées puisées à la même source, conservant, à travers tous les événements d'une vie agitée et diverse, une communauté de fond remarquable, mais se distinguant à ce moment plus qu'à toute autre époque, par des nuances dues à la pratique des affaires, à la responsabilité gouvernementale (3) ».

Sentant le danger pour la royauté de maintenir Guizot au pouvoir, elle pressait le Roi de modifier la composition du Cabinet, quand elle disparut en décembre 1847, ne pouvant ainsi achever sa mission. Sa mort laissait un grand vide dans le cœur et la pensée de Louis-Philippe, qui per-

(1) A propos de l'élection du duc de Nemours, Laffitte, alors Président du Conseil, écrit dans ses *Mémoires*, p. 266 : « Je me présentai, sans être annoncé chez Madame (Adélaïde) où je savais que se nouaient les intrigues les plus secrètes ».

(2) Mme Dosne : *Mémoires*, Tome I, p. 23.

(3) Montalivet (de) : *Fragments et Souvenirs*, Tome II, p. 30.

dait avec elle une collaboratrice précieuse et son appui moral le plus solide.

§ 3. — *Le Roi au Conseil*

Le droit du chef de l'Etat de participer aux délibérations du Conseil des Ministres comptait parmi ceux que Louis-Philippe considérait comme essentiels.

Le Roi d'Angleterre n'assistait pas aux séances du Cabinet. Mais l'application en France de cette coutume, due à une cause passagère (1), dont les effets avaient été durables, paraissait à Louis-Philippe incompatible avec l'autorité nécessaire de la Couronne.

Il usa toujours fermement de cette prérogative royale. En effet, la présence du Roi contraignait en règle générale les Ministres à une certaine réserve dans l'expression de leurs idées. D'autres part le chef de l'Etat se fiait à son habileté et à sa force de persuasion pour peser sur le sens de leurs décisions.

Au début du règne le Conseil était une véritable tour de Babel. Chaque jour, il y avait lieu à de nouvelles explications et les Ministres ne parvenaient pas souvent à s'entendre (2). Ces discordes faisaient le jeu du Roi, qui pouvait exercer le pouvoir sans contrôle sérieux. Il fallait cependant toute la souplesse de Louis-Philippe pour maintenir à ses côtés des hommes aux origines si différentes et aux tendances opposées. Sous une apparence souriante, il essuyait les rudes assauts de Dupont de l'Eure au langage fort vert. Ce dernier, au cours du Conseil du 28 octobre 1830, n'hésita pas

(1) Le Roi Georges III d'Angleterre ne parlait pas la langue anglaise ; c'est pourquoi il ne se rendait pas aux réunions du Cabinet.

(2) Laffitte : *Mémoires*, p. 235.

à donner un démenti à Louis-Philippe, et il ajouta : « Sire, quand le Roi aura dit oui et que Dupont dira non, je ne sais auquel des deux la France croira » (1).

Louis-Philippe savait s'élever au-dessus des offenses. Il temporisait et usait au pouvoir ceux qui lui étaient imposés par les événements.

Quand un intérêt particulier lui commandait de gagner la sympathie d'un Ministre et de se l'attacher, il y employait toute sa finesse et les artifices les plus variés. Telle fut sa politique envers Laffitte bientôt Premier Ministre, alors qu'il n'était que Ministre sans portefeuille. Aux séances, relate Laffitte, le Roi était « toujours assis à côté de moi, son bras passé sous mon bras, sa joue frisant ma joue, pour mille secrets qu'il avait toujours à me dire à l'oreille. Mon avis, avant tout et sur tout, on le prenait toujours et toujours il était suivi (2). Etais-je présent. — Qu'en dit M. Laffitte ? — Etais-je absent : — Il faudra voir ce qu'en pense M. Laffitte » (3).

(1) Le Moniteur Universel cité par Lucas-Dubreton : *Louis-Philippe*, p. 180.

Les incartades de Dupont de l'Eure étaient fréquentes. Pendant un violent débat à la séance du 14 septembre 1830, il s'écria :

« — Maudite galère !

Ah ! oui, parlons-en, dit le Roi, à temps pour vous, pour moi à perpétuité.

Ce bon mot égaya le Conseil, mais il n'était pas au bout...

— A perpétuité, répétait à demi-voix Dupont, à perpétuité ! ma foi, je n'en sais trop rien ; le pays fatigué pourrait bien faire cesser bientôt cette affaire.

Le Roi, qui l'entendait, croyant qu'il n'oserait pas exprimer toute sa pensée, lui demanda ce qu'il voulait dire.

Ce que je veux dire ? répliqua Dupont, c'est bien clair. C'est qu'au train dont vont ces Messieurs, le pays mécontent pourrait bientôt abréger la durée de la peine ».

Laffitte : *Mémoires*, p. 232.

(2) Cette affirmation paraît bien exagérée et confine au panegyrique.

(3) Laffitte : *Mémoires*, p. 229.

Guizot expliqua fort clairement les raisons de cette attitude de Louis-Philippe : « Parmi les Ministres, ceux que le Roi flattait le plus, comme Laffitte et ensuite Thiers, n'étaient pas ceux auxquels il accordait le plus de confiance et d'attachement. Il avait l'habitude de les appeler par leur simple nom ; il n'en fit jamais autant à l'égard de Casimir Perier, du duc de Broglie et de moi-même. Il n'était pas familier avec ceux qu'il respectait, ou plutôt il cessait de respecter ceux qui semblaient rechercher sa familiarité » (1).

La manière dont se comportait Louis-Philippe au Conseil, révélait assez bien ses dispositions envers les Ministres.

A l'ouverture de la séance, il déposait devant lui le grand portefeuille qu'il portait sous le bras et dont certaines ordonnances ne sortaient pas. Il partageait la défiance des hommes de loi, « barrait tout ce qui restait de blanc dans le haut et le bas des pages pour qu'on ne put rien ajouter après coup et séchait à mesure son encre, au moyen d'un linge blanc, sur lequel il appuyait le doigt » (2).

Concentrant son attention, il écoutait avec le plus grand soin tout ce qui se disait. Pendant que les Ministres parlaient, d'un air détaché il « dessinait à la plume, sur des feuilles de papier, des figures de fantaisie, qui souvent étaient fort bien faites » (3). Mais il ne perdait pas de vue les

(1) Mémoires de Guizot citée par Lucas-Dubreton : *Louis-Philippe*, p. 339.

(2) Cité par Lucas-Dubreton : *Louis-Philippe*, p. 380.

(3) Le Roi avait été professeur de dessin à Reichenau en 1793. « Le jour de la tentative d'assassinat d'Alibaud, écrit le M^{re} de Flers dans son livre sur Louis-Philippe, le Roi avait dessiné un groupe d'oiseaux aquatiques que l'on se disputa après la séance, car ses croquis étaient très recherchés par les ministres, sans que leur auteur se soit jamais douté de la valeur qu'on y attachait ». Cité par H. Malo. *Revue des Deux Mondes*. n^o du 1^{er} septembre 1927. p. 93.

membres du Cabinet. Rappelant de temps à autre sa présence, il lançait un mot ou soulignait une phrase (1).

Une affaire, importante à ses yeux, était-elle en question, il donnait son avis avec une vivacité qui laissait peu de place à la contradiction (2). Si le Conseil ne se ralliait pas à sa manière de voir ou lorsqu'une difficulté grave surgissait, il levait la séance et chapitrait ensuite séparément les Ministres, en les flattant pour leur imposer la solution qu'il désirait (3).

« Il n'y a pas de mal à ce que Messieurs les gens d'esprit s'aperçoivent de temps en temps qu'ils ont besoin du Roi » (4) déclarait sur un ton mi-sérieux, mi-plaisant, Louis-Philippe à Thiers, un moment dégoûté du pouvoir par les attaques véhémentes dont il était l'objet et qu'il réconfortait en l'assurant de son appui.

De fait, le concours du Roi fut souvent nécessaire pour rapprocher les thèses des Ministres en présence et pour permettre aux membres du Cabinet de continuer à collaborer entre eux. Et le rôle du Roi consistait à maintenir l'unité du Conseil. Le déplacement de l'autorité ne se faisait pas sans profit pour Louis-Philippe. A la séance du 8 juin 1835, à l'occasion d'un débat sur le problème de la non-intervention en Espagne, il sut reprendre sur le Cabinet de Broglie l'influence qui était détruite depuis la reconstitution de ce Ministère (5).

Louis-Philippe portait un jugement assez sévère sur les hommes qui occupaient les fonctions Ministérielles. Il notait leur légèreté et leur esprit puéril (6). Les heures du Conseil

(1) Bertaut : *Le Roi bourgeois*, p. 144.

(2) Lucas-Dubreton : *Louis-Philippe*, p. 380.

(3) La Gorce : *Louis-Philippe*, p. 113.

(4) Reclus : *M. Thiers*, p. 118.

(5) Mme Dosne : *Mémoires*, Tome I, p. 78 et 79.

(6) D. Halévy : *Le courrier de M. Thiers*, p. 121.

semblaient leur peser « comme des écoliers qui attendent la fin de la classe... Qu'il est difficile, ajoutait le Roi, de tenir leur attention éveillée une heure sur un document important ! A peine arrivés, ils ne songent qu'à fuir » (1).

Quelle que soit la portée de ces observations, elles fortifiaient l'amertume de Louis-Philippe à ne pouvoir apparaître officiellement diriger le gouvernement. « Songez, dit-il à la duchesse de Dino, qu'il faut, pour que les choses aillent, que je sois le directeur de tout et le maître de rien » (2).

(1) Bertaut : *Le Roi bourgeois*, p. 146.

(2) Bertaut : *Le Roi bourgeois*, p. 102.

CHAPITRE VII

LE GOUVERNEMENT DE CABINET ET LA DOCTRINE DE L'ÉPOQUE

La sourde opposition et les manœuvres secrètes du Roi pour s'emparer effectivement du Gouvernement, ne purent empêcher le régime parlementaire d'être et de fonctionner. Ses règles se perfectionnèrent en se précisant de 1830 à 1848.

Toutefois la question du Gouvernement de Cabinet agita les esprits. Une polémique fort vive s'éleva à son sujet ; elle devait durer pendant toute la Monarchie de Juillet.

Devant l'opinion et le Parlement passionnés, furent discutés le rôle du chef de l'Etat et celui des Ministres en régime parlementaire. Le débat fut également porté sur le point de savoir qui aurait le « dernier mot » du Pouvoir Exécutif ou du Pouvoir Législatif, qui devait prédominer.

Des thèses opposées furent soutenues par une doctrine divisée.

Certains publicistes, non gagnés à la cause du régime parlementaire, donnèrent une interprétation de ce mode de Gouvernement et de la Charte qui encourageaient les entreprises

du « Château », d'ailleurs soupçonné, sans nul tort assurément, de favoriser la propagande de leurs idées.

D'autres, fidèles à l'esprit de la Révolution de 1830, défendaient les institutions que la nouvelle dynastie avait promis de respecter.

Section I. — Les thèses du pouvoir personnel.

La Charte stipulait, dans son article 12 que : « Au Roi seul appartient la puissance exécutive ». Ce principe servit de fondement aux doctrines des auteurs, une personne signant H.B.T., Fonfrède et Roederer, qui attribuaient au chef de l'Etat la réalité du pouvoir.

§ 1. — *H... B... T...*

Selon H.B.T. la thèse parlementaire consacrait l'omnipotence de la Chambre des Députés. « Le Roi obéit au Ministère, car s'il résistait, il gouvernerait ; le Ministère obéit à la Chambre des Députés, dont il doit être l'expression, et fait obéir la Chambre des Pairs en la modifiant. La volonté de la députation est donc toute puissante : elle gouverne et administre. Elle est de fait Pouvoir Exécutif, du moment où le Roi ne peut rien, et où les Ministres, nommés pour ainsi dire par elle, ne sont plus qu'une de ses commissions » (1).

Ainsi, concluait l'auteur, la Charte est violée. En effet, et ce ne peut être une fiction, le Roi possède le Pouvoir Exécutif. Il en confie une partie à des Ministres, parce que, pratiquement, il ne peut l'exercer tout seul (2). Ces Ministres,

(1) H. B. T. ...Le Roi règne et peut gouverner, p. 25.

(2) « Il est remarquable que dans tous les articles de la Charte qui attribuent au Roi un droit d'action, ce droit lui est conféré directement, individuellement, chaque fois qu'il peut, en réalité,

nommés par le Roi et non par l'Assemblée, doivent être pris dans la majorité ou du moins obtenir son concours, ce qui permet au Parlement de contrôler leur conduite. Mais ils ne peuvent rien sans le chef de l'Etat et ne doivent concevoir « aucune pensée ambitieuse en cherchant à acquérir une influence personnelle trop grande » (1).

Ces agents ont un droit d'examen et de conseil. Ils exécutent la pensée du Roi qui gouverne.

§ 2. — *Fonfrède.*

Fonfrède reprenait ces idées, rappelant que le principe du Gouvernement en France était, suivant l'axiome contenu en titre dans la Charte « le Gouvernement du Roi » (2).

Celui-ci, chef unique, a la direction des affaires. « Cette Charte a donné au Roi l'action, la direction, l'exécution. Aux trois pouvoirs réunis, la législation et la surveillance de tous les actes d'exécution dont les agents deviennent responsables devant les Chambres, s'ils ont enfreint les limites que la constitution leur impose » (3).

Le Roi apprécie librement s'il doit maintenir ou abandonner son Ministère et le sens de sa politique (4).

Quand à la question de Cabinet, elle « met en discussion,

l'exercer par lui-même, et qu'au contraire, quand il y a impossibilité physique ou morale d'exécution personnelle, l'action lui est attribuée d'une manière indirecte et seulement comme découlant de lui. Ainsi on a dit dans un sens actif : le Roi commande..., le Roi fait les traités..., le Roi nomme... et on a dit dans un sens passif : « Toute justice émane du Roi, et non le Roi rend la justice ». H. B. T..., op. cité, p. 16.

(1) H. B. T... : op. cité, p. 40.

(2) Fonfrède : *Du gouvernement du Roi et des limites constitutionnelles de la prérogative parlementaire*, p. 10.

(3) Fonfrède : op. cité, p. 45.

(4) Fonfrède : *Du gouvernement du Roi et des limites constitutionnelles de la prérogative parlementaire*, p. 52.

non pas l'utilité ou les dangers de l'acte lui-même, mais l'existence du Ministère qui le présente ou le réclame » (1). Et Fonfrède s'appuyait sur le fait de la coalition qui ne refusait les fonds secrets « aux Ministres du Roi » que pour les contraindre à démissionner.

En cas de dissentiment entre le chef de l'Etat et la Chambre des Députés, celle-ci ne peut en aucune façon exercer la moindre prépondérance. « Si, malgré l'impossibilité organique d'une majorité (qui ne peut surgir à priori en matière du Gouvernement) homogène et durable dans la Chambre, et malgré les stipulations expresses de la Charte, la Chambre se déclarait prépondérante, elle prendrait ainsi la direction exclusive du Gouvernement, la Constitution serait détruite, l'Etat serait bouleversé et perdu » (2).

Cette forme de Gouvernement, déclarait Fonfrède, est spécialement adaptée aux mœurs, aux besoins et au caractère de la France. « Un être absolu et générique, nommé par le Gouvernement représentatif, est inadmissible » (3).

§ 3. — *Roederer.*

Roederer soutint la même opinion en termes catégoriques dans une brochure qui, parue au temps du Ministère du maréchal Mortier, « Illustre épée », compromet Louis-Philippe en traduisant d'une manière trop fidèle les vues qui étaient attribuées au chef de l'Etat.

La constitution, écrivit-il, organise la prééminence du Roi sur les assemblées (4), car seul il sanctionne et promulgue les

(1) Fonfrède : op. cité, p. 111.

(2) Fonfrède : op. cité, p. 51.

(3) Fonfrède : op. cité, p. 10.

(4) Roederer : *Adresse d'un Constitutionnel aux Constitutionnels*, p. 8.

lois, convoque et proroge le Parlement et dissout la Chambre des Députés.

La seule raison de l'interposition de Ministres, dépendants du Roi, pour qu'ils n'usent de leur influence contre lui, est de sauver « la dignité Royale des inconvénients d'une désapprobation nationale » (1) en endossant la responsabilité de ses actes (2).

Le Conseil des Ministres n'a qu'une existence de fait soumise à la volonté du chef de l'Etat.

Celui-ci doit avoir des Ministres. « Mais que les Ministres forment nécessairement un Conseil et que le Conseil doive avoir un système, et que ce système doive être assuré de la majorité de la Chambre, c'est ce que la Charte ne permet pas de croire : elle interdit ce système, non seulement par son silence, mais par ses paroles et son esprit » (3). Le « Conseil du Gouvernement du Roi » se réunit au gré de celui-ci. Mais c'est un fait dont il ne naît « aucun droit permanent, aucune institution politique » (4). D'ailleurs les réunions de Cabinet sont inutiles pour les affaires administratives intérieures qui constituent le propre de la fonction ministérielle et peuvent être traitées sans contact entre collègues. Quand au Ministre des Affaires Etrangères, il ne peut s'entretenir avec ses pairs de ses affaires, dont il a connaissance sous le sceau du secret, qu'avec le consentement exprès du Roi (5).

Il dépend du chef de l'Etat, seul président de droit, de donner à ses Ministres un président ou de n'en avoir d'autre que lui-même, laissant aux Ministres la faculté de s'en don-

(1) Roederer : *Adresse d'un Constitutionnel aux Constitutionnels*, p. 11.

(2) Roederer : op. cité, p. 17.

(3) Roederer : op. cité, p. 13.

(4) Roederer : op. cité, p. 16.

(5) Roederer : op. cité, p. 21.

ner un, en son absence, pour l'ordre de leurs délibérations (1). La conclusion de Roederer est la conséquence logique de pareilles prémices :

» Gouverner n'est point administrer. Régner est encore autre chose que gouverner.

» Administrer, c'est assurer les Services Publics par ses propres œuvres ou par celles de ses subordonnés.

» Gouverner, c'est régler les difficultés d'administration, quand elles intéressent le pouvoir et que des oppositions en font des affaires d'Etat.

» Régner, c'est non seulement gouverner selon les lois de l'Etat, c'est aussi agir...

» Administrer est le fait des Ministres, chacun dans son département.

» Gouverner est le fait du Roi avec un au moins de ses Ministres, avec plusieurs, avec tous, avec d'autres encore que ses Ministres, quand le Roi le veut.

» Régner, c'est faire concourir les relations personnelles avec les puissances étrangères..., c'est ajouter à l'empire des lois, l'exemple de toutes les qualités qui attirent le respect et la confiance des peuples » (2).

Section II. — Les thèses parlementaires

Les doctrines précitées contenaient en elles-mêmes la négation du gouvernement de Cabinet. Elles prétendaient que la formule « le Roi règne et ne gouverne pas » condamnait le chef de l'Etat à n'être qu'un « Roi soliveau » et qu'elle n'avait été inventée que pour détrôner les Bourbons (3).

(1) Roederer : op. cité, p. 30.

(2) Roederer : op. cité, p. 39.

(3) Longchamp de Saint Ponce : *Le Roi soliveau*, p. 5.

Les défenseurs de l'ordre nouveau, Duvergier de Hauranne, Thiers les réfutaient avec force. Guizot prit une position intermédiaire.

§ 1. — *Duvergier de Hauranne.*

La royauté est inviolable et les Ministres responsables, rappelait Duvergier de Hauranne. Cette combinaison « signifie-t-elle que ces hommes n'auront en définitive d'autre rôle que celui qui, dans une ancienne législation de la presse, était attribué aux éditeurs responsables, et que, pour avoir simplement prêté leur signature, ils pourront toujours être accusés et punis ? Non » (1).

Pour que l'inviolabilité du chef de l'Etat soit garantie, de fait comme de droit, celui-ci doit être couvert « par des Ministres qui aient une pensée propre et qui, par leurs opinions connues comme par leurs antécédents, personifient en quelque sorte le système politique qu'ils sont chargés de réaliser, et répondent de ce système devant l'opinion comme devant la loi » (2). Ce système doit obtenir la confiance des trois pouvoirs (3).

Le gouvernement des trois pouvoirs, c'est le gouvernement représentatif, tel qu'il a été fixé par la Charte. De trois actions, également libres, doit résulter une action commune qui soit le Gouvernement. Pour obtenir ce résultat, un inter-

(1) Duvergier de Hauranne : *Des principes du Gouvernement parlementaire et de leur application*, p. XL.

(2) Duvergier de Hauranne : *De la Chambre des Députés dans le Gouvernement représentatif*, 2^e Partie, juin, p. 68.

(3) Ces trois pouvoirs, selon l'expression employée par la Charte, étaient le Roi, la Chambre des Députés et la Chambre des Pairs. En réalité, il n'y en avait que deux : le pouvoir exécutif, dont le titulaire était le Roi, et le pouvoir législatif, exercé par les deux Chambres.

médiaire est nécessaire, qui, participant à la fois des trois pouvoirs, « de la variété inévitable des tendances fasse ainsi sortir l'unité... Cet intermédiaire est le Ministère et ne saurait être que lui » (1).

Instrument perpétuel des concessions entre les pouvoirs, le Ministère représente le Roi dans l'enceinte des Chambres, les Chambres dans le Cabinet du Roi.

Aussi est-il nécessaire que les trois pouvoirs concourent à la formation du Ministère. « Les Chambres ne nomment pas les Ministres (qui sont autre chose que les agents ou les commis du pouvoir royal) ; mais elles désignent par une sorte de notoriété publique, ceux de leurs membres qui exercent sur elles une influence sérieuse, et qu'elles considèrent comme leurs chefs. Il appartient ensuite à la royauté de choisir parmi ces hommes d'élite ceux qui lui conviennent le mieux » (2).

Sans l'autorité, le titre conféré par l'ordonnance royale était insuffisant. Le refus de concours du Parlement est un fait constitutionnel. « Sauf le droit de dissolution, tout ministère doit se retirer lorsqu'il perd la majorité, c'est-à-dire lorsque la majorité se prononce non contre quelques-uns de ses actes... mais contre l'esprit général qui préside à la marche des affaires » (3).

D'ailleurs, si le Roi, en dissolvant la Chambre des Députés, peut ne pas céder à une impulsion peut-être ni réfléchie ni durable de la Chambre élective, la prépondérance appar-

(1) Duvergier de Hauranne : *De la Chambre des Députés dans le Gouvernement représentatif*, 1^{re} Partie, mars, p. 10.

(2) Le Roi peut toutefois prendre pour ministres des « capacités inconnues », mais à condition qu'elles soient adoptées par les Chambres.

Duvergier de Hauranne : *De la Chambre des Députés dans le Gouvernement représentatif*, 1^{re} Partie, mars, p. 11.

(3) Duvergier de Hauranne : op. cité, p. 8.

tient en définitive « au pouvoir (la Chambre des Députés) qui, le plus rapproché du pays, paraît exprimer mieux son état et ses besoins actuels » (1).

Ainsi la majorité et le Ministère doivent marcher de pair. Et Duvergier de Hauranne souhaitait, pour l'exercice fécond des pouvoirs, « qu'au lieu de se fractionner à l'infini, le Parlement se partage en deux grandes masses, dont l'une forme la majorité et l'autre la minorité » (2). Le classement régulier des opinions a l'avantage de permettre des votes systématiques sur la politique générale.

§ 2. — *Thiers*

L'aphorisme « le Roi règne et ne gouverne pas » avait donné à Thiers la célébrité politique. Arme de combat sous la Restauration, cette maxime resta sous la Monarchie de Juillet la pensée de ralliement de ceux qui étaient imbus de l'esprit parlementaire le plus pur.

« Le Roi règne, les Ministres gouvernent, les Chambres jugent », écrivait Thiers (3).

« Le Roi n'administre pas, ne gouverne pas, il règne ».

Pour cette raison, il peut avoir un Ministère contre son gré. « Régner est quelque chose de fort élevé, de fort difficile à faire comprendre à certains princes, mais que les Rois anglais entendent à merveille... (ils) laissent le pays se gouverner... Régner, c'est être l'image la plus vraie, la plus haute, la plus respectée du pays ».

Dans la Monarchie représentative le Roi héréditaire, in-

(1) Duvergier de Hauranne : op. cité, p. 14 à 21.

(2) Duvergier de Hauranne : op. cité, p. 20.

(3) Thiers : *Le National* du 4 février 1830, n° 33.

violable, dépositaire seulement du Gouvernement (1), se trouve ainsi placé dans « une région supérieure où il siège au-dessus des coups de l'ambition, au-dessus des traits de la haine publique, où il jouit de l'amour des sujets quand tout est bien, et n'est puni que par leur silence quand tout est mal ».

« Les Ministres administrent et gouvernent ». S'ils sont choisis par le Roi, qui suit rarement ses goûts pour ces nominations, les Ministres sont, en réalité, désignés par l'influence de la Chambre et ne gouvernent qu'avec l'appui de la majorité.

La royauté, par les mains de ses Ministres responsables agit, parce qu'il faut de l'unité dans l'action. Les Chambres observent, critiquent, empêchent. Le nombre de leurs membres explique leur mission de juges des actes du Cabinet. Ainsi « ni la royauté, ni les Chambres n'agissent directement, mais des Ministres agissent au nom de l'une, et avec la confiance des autres » (2).

Le chef de l'Etat, par la dissolution de la Chambre électorale, la majorité du Parlement en renversant le Ministère, exercent un « veto réciproque, qu'en s'opposant l'un à l'autre le pays et le Roi emploient à s'arrêter dans une direction mauvaise (3) ».

Le droit de nommer les Ministres, déclarait Thiers, maintient la puissance du Roi. Celui-ci a « le pouvoir de manifester ses sentiments, de faire acte de sa volonté, d'arrêter, de contrarier même le vœu public ; longtemps ou toujours,

(1) « Le Ministère a la prérogative royale qui a été faite pour concentrer le pouvoir dans les mains exécutives ».

(2) Thiers : *Le National* du 12 février 1830, n° 41, p. 3, 1^{re} colonne.

(3) Thiers : *Le National* du 6 janvier 1830.

non ; mais assez pour lui donner une action et un intérêt puissants dans le Gouvernement » (1).

§ 3. — *Guizot*

Cette théorie, d'un parlementarisme rigoureux, fut vivement combattue par Guizot, notamment au cours des débats qui eurent lieu à la Chambre des Députés, du 27 au 29 mai 1846. Il défendit une doctrine plus nuancée.

« Le trône n'est pas un fauteuil vide, auquel on a mis une clef pour que personne ne puisse s'y asseoir, et uniquement pour prévenir l'usurpation. Une personne intelligente et libre, qui a ses idées, ses sentiments, ses désirs, ses volontés, siège dans ce fauteuil. Le devoir de cette personne royale, car il y a des devoirs pour tous, son devoir, dis-je, et sa mission, c'est de ne gouverner que d'accord avec les autres grands pouvoirs publics, institués par la Charte, avec leur aveu, leur adhésion, leur appui. Le devoir des Conseillers de la Couronne, c'est de faire prévaloir auprès d'elle les mêmes idées, les mêmes mesures, la même politique qu'ils veulent et peuvent faire prévaloir dans les Chambres » (2).

« Quelque limitées que soient les attributions de la royauté, quelque complète que soit la responsabilité de ses Ministres, ils auront toujours à discuter et à traiter avec la personne royale pour lui faire accepter leurs idées et leurs résolutions, comme ils ont à discuter, à traiter avec

(1) Thiers : *Le National* du 3 janvier 1830, n° 1, p. 2.

(2) Guizot poursuivit : « Voilà le Gouvernement constitutionnel, non seulement le seul vrai, le seul légal, le seul constitutionnel, mais le seul digne ; car il faut que nous ayons pour la Couronne, comme nous demandons à la Couronne de l'avoir pour nous, ce respect de croire qu'elle est portée par un être intelligent et libre avec lequel nous traitons, et non par une pure machine, inerte, vaine, faite pour occuper une place que d'autres prendraient, si elle n'y était pas ».

les Chambres pour y obtenir la majorité. Et dans toute discussion, dans toute délibération, l'homme dont le concours est nécessaire exerce infailliblement, dans la mesure de son habileté, de son caractère, des circonstances plus ou moins favorables, une part d'influence » (1).

Ainsi, selon Guizot, un Roi parlementaire pouvait exercer une part active dans le Gouvernement, sous la double condition de trouver un Cabinet qui consentisse à prendre la responsabilité de ses décisions, et auquel la majorité du Parlement fîsse confiance.

*
**

Les réactions inévitables, dirigées contre le développement du régime parlementaire, n'avaient donc pas empêché celui-ci de s'affirmer dans les faits et de se préciser en doctrine.

Les uns disaient « le Roi gouverne son royaume », d'autres, plus nombreux, « le Roi règne et ne gouverne pas ». Enfin, certains concevaient que « le Roi ne gouverne pas ; il influe sur le Gouvernement ». Ces derniers, plus près de la théorie du régime parlementaire, admise à notre époque, faisaient du chef de l'Etat un « agent d'harmonie », dont l'activité demeure considérable.

« Son influence s'exerce, non seulement par les conseils qu'il donne aux Ministres, avec l'autorité qu'il tient de son éminente situation, mais encore par le choix et la révocation des Ministres » (2) et le droit de dissolution de la Chambre des Députés, la décision suprême appartenant toutefois au pays.

(1) Guizot : *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*. Tome VIII, p. 83 à 86.

(2) Joseph-Barthélemy : *Introduction du régime parlementaire en France, sous Louis XVIII et Charles X*, p. 81.

CONCLUSION

La réussite d'une politique gouvernementale se trouve liée à la notion de temps ; il est de l'essence du pouvoir ministériel de requérir une certaine permanence.

Une trop courte durée ne permet pas la réalisation d'un programme politique. Une trop longue possession du pouvoir peut être l'origine des plus graves dangers pour le régime, si la ligne suivie par les Ministres pour la marche des affaires s'avère contraire aux désirs et aux besoins profonds du pays.

Section I. — La stabilité ministérielle.

Sous la Restauration, de 1814 à 1830, neuf Ministères avaient pris successivement la direction des affaires. En dix-huit ans, période sensiblement égale, la Monarchie de Juillet connut seize Cabinets différents, ce qui donnait à chacun une durée moyenne d'une année. L'instabilité du pouvoir fut donc en apparence beaucoup plus grande. Mais cette impression doit être corrigée à la lumière des faits.

Lorsque Guizot remplaça Soult à la Présidence, il n'y eut qu'un changement nominal. D'autre part, du 11 octobre 1832 au 22 février 1836, autrement dit du premier Ministère Soult au premier Ministère Thiers, le Gouvernement chan-

gea cinq fois de mains. Un tel déséquilibre résultait de la volonté de Louis-Philippe, qui dut finalement céder, de ne plus donner de portefeuille ministériel au duc de Broglie. Mais, en réalité, si le Conseil des Ministres eut à sa tête cinq présidents différents en trois ans et demi, sa composition resta à peu près identique, exception faite de l'éphémère Cabinet Bassano. Quand la trinité Broglie, Guizot et Thiers, un moment dissoute, se reforma, le Gouvernement eut de nouveau un caractère durable.

Aucune modification d'orientation politique ne fut d'ailleurs pratiquée durant cette période. A l'occasion de la présentation devant le Parlement du Ministère Mortier, le 5 décembre 1834, Dupin entreprit une sévère critique de cet usage : « Dans un gouvernement vraiment parlementaire, comme en Angleterre, chaque changement de Ministère entraîne avec soi l'espérance fondée que les nouveaux Ministres suivront une autre marche que celle qui a motivé la retraite de leurs prédécesseurs » (1). Et Dupin relevait l'incorrection parlementaire de tous ces Ministères qui suivaient invariablement le « même système », que le Roi disait être sien, et dont aucune définition n'était donnée.

Quoiqu'il en fût à ce moment-là, la direction imprimée aux affaires prit, à l'avènement d'un Cabinet nouveau, des sens opposés à maintes reprises, passant du « mouvement » à la « résistance », du pacifisme à une position guerrière et réciproquement. Cependant la permanence d'un certain nombre de Ministres au pouvoir rendait moins fréquent le changement de direction politique ou l'atténuait.

Cette survivance, d'un Cabinet à l'autre, de quelques Ministres compensait dans une certaine mesure l'inconvénient

(1) Dupin : *Mémoires*, Tome III, p. 135 et Tome IV, p. 6.

de l'instabilité gouvernementale (1). Ce fait avait l'avantage de laisser la conduite des affaires à des personnes expérimentées.

D'autre part, si le Cabinet Bassano ne dura que trois jours, le troisième ministère Soult, dont Guizot fut le successeur, eut la plus longue existence (sept ans et demi) qu'ait jamais connu un gouvernement parlementaire en France. Il faut toutefois remarquer qu'à sa chute, ce Cabinet avait une composition assez différente de celle de son début ; les modifications avaient pour causes, soit la démission des Ministres pour des motifs de santé et d'âge (Soult), soit le décès d'un Ministre (Humann) ou enfin la nécessité de renforcer le Ministère politiquement affaibli ; ainsi en 1847 quatre portefeuilles changèrent de titulaires. Cette dernière raison, à laquelle se joignait la lutte des intérêts personnels, motiva d'autres remaniements ministériels, comme celui qui suivit la démission de Broglie en avril 1834 (2). Le second Cabinet Molé offrit le même aspect : il comprit la moitié des membres du premier Ministère Molé et fut caractérisé par le départ de Guizot, l'entrée de Montalivet et un adoucissement de la politique de résistance.

Pendant les interrègnes ministériels, les Ministres démissionnaires assuraient l'expédition des affaires courantes (3). La durée des crises fut en moyenne assez longue ; elle varia

(1) Guizot fut neuf fois Ministre ; il détint à cinq reprises le portefeuille de l'Instruction Publique. Thiers dirigea successivement huit départements, en particulier quatre fois l'Intérieur. Duchâtel fut huit fois ministre (notamment 4 fois du Commerce et 3 fois de l'Intérieur). Persil eut six fois le département de la Justice et des Cultes. Rigny fut également six fois Ministre. Duperré cinq fois (toujours à la Marine et aux Colonies). Humann cinq fois (toujours aux Finances) comme Montalivet (dont 4 fois à l'Intérieur).

(2) Mme Dosne : *Mémoires*, Tome I, p. 59.

(3) Montalivet (de) : *Fragments et Souvenirs*. Tome II, p. 135.

d'une à plusieurs semaines pour atteindre plus de deux mois lors du retrait définitif du second Ministère Molé.

Les crises ministérielles, notait Guizot, sont « un grief des plus accueillis contre le régime parlementaire... c'est un triste spectacle que celui des ébranlements, des tiraillements, des lacunes du pouvoir et de la lutte des ambitions légitimes ou illégitimes, qui s'en disputent la possession »... Il pensait que « l'apparence est plus fâcheuse que le mal n'est grave... on ne voit pas, quand on y regarde de près, que les affaires publiques en aient jamais souffert... La liberté et la publicité ne sont jamais plus nécessaires ni plus salutaires qu'au moment où des prétendants divers aspirent au gouvernement du pays ». Elles entraînent cet ennui qui n'est ni le plus grave ni le plus difficile à surmonter, mais qu'il faut subir pour jouir de leurs bienfaits (1).

La fréquence et la durée moyenne assez longue de ces crises justifiaient cependant certaines protestations. Elles avaient une cause particulière : l'attitude personnelle du Roi, Louis-Philippe, qui prolongeait à dessein les crises ministérielles ; car pendant ces périodes de flottement il pouvait gouverner à peu près librement. Il ne les résolvait que contraint et forcé (2).

« Le Roi, écrivait d'Argout, a une qualité bien précieuse, il n'aime pas à changer de Ministère » (3). Ce jugement était exact dans la mesure où Louis-Philippe était obligé de subir son Cabinet ou lorsque les Ministres lui plaisaient par leur complaisance à son égard. Car, dans le cas inverse « tout ce qu'on sait faire, se plaignait Thiers, c'est de le rendre (le

(1) Guizot : *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, Tome III, p. 293 et 294.

(2) Malo : *Thiers*, p. 222.

(3) Monod : *M. Thiers et la situation parlementaire en 1839*, Lettre de Argout du 15 avril 1839. *Revue Historique* n° de mars-avril 1898, p. 330.

pouvoir) impossible dans les mains de ceux qui l'occupent » (1).

Louis-Philippe protestait toutefois de son impartialité et de la régularité de sa conduite au regard des règles parlementaires.

« Un roi constitutionnel, disait-il, non seulement ne doit pas avoir de favoris, mais même de préférences, lorsque la nécessité politique et parlementaire impose un choix ou une séparation. Au reste la monarchie et le pays n'ont qu'à y gagner. Quand vous courez la poste, je vous suppose l'attelage le plus généreux, le plus vigoureux, le plus solide; si vous le conservez au-delà des limites des forces naturelles, votre voyage en souffre et peut être tout à coup interrompu par de graves accidents. Si, au contraire, après une course bien calculée, vous substituez à cet attelage fatigué un autre restauré, ayant des forces nouvelles, vous recommencez la carrière dans les mêmes conditions de rapidité et de succès. Telle est l'image des Ministères d'une monarchie constitutionnelle : les mêmes hommes reparaissent avec d'autres forces et dans d'autres conditions. Mon Dieu, j'ai moi-même mes préférences (2), vous les connaissez bien, mais j'espère qu'elles ne me domineront jamais » (3).

(1) Lettre de Thiers au général Comte Harispe du 20 novembre 1834, citée par Halévy : *Le courrier de M. Thiers*, p. 61.

(2) « Le Maréchal Sebastiani est en première faveur auprès de ce souverain, parce qu'il joue l'admiration de ses talents ; il y a ensuite M. de Montalivet. Celui-là, le Roi le considère comme son élève ». Maréchal de Castellane : *Journal*, 14 juillet 1833, Tome III, p. 82. Ce Maréchal écrivait en outre le 5 mai auparavant (Tome III, p. 76) : « Le Roi aime à gouverner par lui-même ; l'influence de la camarilla est beaucoup plus forte sous Louis-Philippe qu'elle n'était sous la Restauration. On ne se douterait pas quel est l'homme en grand crédit maintenant auprès du Roi : c'est M. Cousin ; il a ses petites entrées chez Louis-Philippe, le voit quand il se rase, quand il s'habille ».

(3) Montalivet (de) : *Fragments et Souvenirs*, Tome II, p. 70 et 71. Voir également Thureau-Dangin : *Histoire de la Monarchie de Juillet*, Tome II, p. 119.

Mais Louis-Philippe ne sut pas obéir à ses propres principes. Une très forte et évidente pression des événements était nécessaire pour qu'il abandonnât des Ministres commodes. Le Roi se laissa ainsi conduire inconsciemment à l'abdication en gardant un « relais épuisé » et il omit de se dégager de ses préférences.

Guizot, lui-même, conseilla au Roi de changer le Cabinet dont il était le chef, par prudence. A cette invitation, Louis-Philippe répondit : « Vous avez toujours eu la majorité. Si le régime constitutionnel veut que je me sépare de vous, j'obéirai à mon devoir constitutionnel ; mais je ne ferai pas le sacrifice d'avance pour des idées que je n'approuve pas » (1).

Le Roi avait renvoyé, par deux fois, Thiers qui, pourtant, était soutenu par la majorité de la Chambre ; il conservait Guizot.

Section II. — Observations finales.

L'entourage du chef de l'Etat avait bien pressenti le danger que courait la Couronne (2). Mais il ne put en convaincre Louis-Philippe.

Les difficultés gouvernementales de février 1848, qui au-

(1) Guizot : *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, Tome VIII, p. 545.

(2) Le prince de Joinville écrivit le 7 novembre 1847 au duc de Nemours une lettre qui fut publiée par l'Akhbar, journal d'Alger. Il disait : ...« Il me paraît difficile que cette année, à la Chambre, le débat ne vienne pas sur cette situation anormale qui a effacé la fiction constitutionnelle et a mis le Roi en cause sur toutes les questions. Il n'y a plus de Ministres, leur responsabilité est nulle ; tout remonte au Roi. Le Roi est arrivé à cet âge où l'on n'accepte plus les observations. Il est habitué à gouverner et il aime à montrer que c'est lui qui gouverne... ». Et il soulignait le risque de cette position.

Cité par Dupin : *Mémoires*, Tome IV, p. 386 et suivantes.

raient dû se résoudre comme une simple crise ministérielle, se transformèrent en crise de régime. C'était le dénouement logique auquel aboutissait l'observation des règles posées par la Charte.

Louis-Philippe avait conjugué tous ses efforts à écarter ou à contourner les obstacles qui s'opposaient à son autorité. Il avait entendu exercer un pouvoir personnel ; il se plaisait, en outre, à revendiquer la paternité des actes du Cabinet.

Inviolable aux termes de la Constitution, le Roi ne pouvait être atteint que par une seule sanction : la Révolution. Elle s'abattit sur lui. Clef de voûte du Gouvernement, celui-ci l'entraîna dans sa chute.

*
* *

Sous la Monarchie de Juillet, le problème du gouvernement de Cabinet fut donc principalement dominé par la personnalité de Louis-Philippe.

Celui-ci avait solennellement promis dès les premiers jours de la Lieutenance Générale, que la Charte serait une vérité. En réalité cette déclaration ne constitua pas un engagement bien rigoureux pour lui, car les textes ne limitèrent pas étroitement son autorité.

La nouvelle Charte n'était que la reproduction de la Charte de 1814, modifiée en certains points. Le principal amendement avait abouti à supprimer du célèbre article 14, le droit pour le Roi de faire des ordonnances pour la sûreté de l'Etat. S'il n'avait plus de pouvoir absolu, il n'en gardait pas moins tous les autres droits, très étendus, des Bourbons.

Louis-Philippe avait celui de faire les traités quels qu'ils soient. Partageant l'initiative des lois avec les Chambres, il les promulguait, les appliquait et pouvait leur opposer son

veto suspensif. Il lui appartenait d'ajourner le Parlement et de dissoudre la Chambre des Députés.

La seule évocation du gouvernement de Cabinet était contenue dans le rappel de l'inviolabilité royale et de la responsabilité corrélatrice des Ministres. L'existence et l'organisation du Conseil des Ministres et la Présidence du Conseil n'apparaissaient dans aucun article constitutionnel.

*
* *

Cependant l'esprit parlementaire qui avait conduit la révolution de 1830, devait par sa puissance suppléer aux lacunes de la Charte. Le fait du régime parlementaire, résultat d'une coutume lentement formée au cours de la Restauration, s'imposa en l'absence du droit.

Louis-Philippe était résolu à ne pas pâtir de cette nécessité. Mû par le désir de gouverner personnellement, tout en échappant au destin de Charles X, il se révéla soucieux de respecter strictement les lois (1) et d'observer les règles de forme du régime parlementaire ; mais il en faussa sans les violer toutes les institutions.

Il tenta à plusieurs reprises de se passer de Premier Ministre. Mais la coutume fut plus impérieuse que ses désirs. Contraint de laisser subsister les organes du gouvernement de Cabinet, il entreprit alors de les mettre sous sa dépendance.

Intervenant d'une manière active dans la composition des

(1) Il maintint cette attitude scrupuleuse jusqu'à la fin. Pressé d'abdiquer en faveur de la duchesse d'Orléans, à l'exclusion des princes, ses fils, il s'écria : « Je ne signerai jamais cela. Plutôt mourir c'est contraire à la loi ». Montalivet (de) : *Fragments et Souvenirs*, Tome II, p. 168. Ce sursaut de conscience s'explique aussi dans ce cas particulier, par le fait qu'il avait rejeté cette solution lors du vote de la loi de régence, directement inspirée par lui.

Ministères, il s'efforçait de conserver au Conseil des intelligences, en nommant comme membres, en particulier aux Affaires Etrangères, des amis fidèles et acquis à sa propre politique.

Tous ses soins se portaient sur le choix du titulaire de la Présidence du Conseil. Nous avons vu la longue liste de ces Présidents, pour la plupart maréchaux, qui laissaient la part la plus réelle du pouvoir à Louis-Philippe et firent de cette institution une véritable fiction. Le manque d'unité de direction de ces Cabinets, sans programme défini, leur enlevait toutes assises solides.

Dans de telles conditions, l'homogénéité du Ministère était difficile réalisable ; elle le fut rarement. Aussi Louis-Philippe parvint-il à diriger en maître les séances du Conseil des Ministres.

L'impuissance relative du Parlement, qui joua un rôle plus négatif que positif, favorisa les desseins de Louis-Philippe.

La Chambre des Pairs fut politiquement annihilée par la suppression de l'hérédité de ses membres. Quant à la Chambre des Députés, à raison de l'étroitesse du régime électoral, du fait qu'elle comptait un grand nombre de fonctionnaires parmi ses membres et du fait de l'émiettement des partis sans cohésion véritable, elle ne forma pas un corps uni et redoutable.

Son influence sur la composition du Conseil décrut dès que ses quelques chefs eurent été usés au pouvoir par le Roi. Toutefois ses majorités instables et précaires rendirent difficile la vie des Cabinets.

Ceux-ci connurent peu souvent l'échec devant le Parlement. Mais quand ils furent mis en minorité, la règle parlementaire joua avec rigueur et exactitude.

C'est pourquoi malgré l'attitude hostile de Louis-Philippe, le régime parlementaire continua à se développer sous son règne.

*
* *

Le contrôle de la Chambre des Députés sur les actes du Ministère fut incessant. La question de confiance, maintes fois posée, mettait en jeu l'existence du Cabinet (1). Par ailleurs le mécanisme de cette surveillance des pensées et des actes gouvernementaux se précisa ; des procédés nouveaux, tels que l'interpellation, furent mis en œuvre à cette fin.

Pour interpellier le Ministère, il était nécessaire que les parlementaires puissent trouver un chef qui, répondant au nom du Cabinet, en engageât l'existence par ses paroles. Plusieurs hommes politiques, comme Casimir Perier, Broglie, Thiers et Guizot surent faire de la Présidence du Conseil une réalité puissante et efficace.

Responsables de la politique générale de leur Cabinet, ils tinrent à en assumer la direction. Casimir Perier eut le mérite d'avoir compris et rempli sa mission le premier.

Fort de son autorité personnelle, il renferma Louis-Philippe, obligé par les événements à le subir, dans la sphère naturelle de ses attributions. En dehors du Conseil des Ministres, dont les séances régulières et hebdomadaires en présence du Roi, permettaient une collaboration utile sur les questions administratives d'une portée générale, la dis-

(1) « Cette confiance, messieurs, déclarait à la Tribune le Président Molé, c'est à vous de nous dire si elle est présomptueuse ; c'est de vous que nous attendons un vote qui nous dise si nous nous trompons, enfin si le pays veut de nous ».

Le Moniteur Universel du 14 mars 1838.

cussion et la mise au point de la politique ministérielle, Casimir Perier enrichit le régime parlementaire d'une nouvelle institution : le Conseil de Cabinet.

Cet organe qui ne comprenait que les Ministres, resserrait leurs liens et renforçait l'autorité du Président du Conseil. Les questions librement débattues en l'absence du chef de l'Etat étaient largement éclairées quand elles étaient soumises ensuite au Conseil des Ministres.

La technique du Gouvernement de Cabinet progressait donc peu à peu. Solidement implanté dans le domaine des faits, un mouvement parallèle se dessinait dans celui des idées.

Une chaire de Droit Public Français avait été instituée quelque temps après les journées de Juillet à la Faculté de Droit de Toulouse. En 1834, l'éminent juriste Rossi inaugurait la chaire de droit constitutionnel à l'Université de Paris. L'enseignement comprenait « l'exposition de la Charte et des garanties individuelles, comme des institutions politiques qu'elle consacre » (1).

La dynastie des Orléans avait perdu son avenir à la disparition tragique du prince héritier, averti des nécessités politiques de son temps. Car Louis-Philippe, constatait Castellane, « n'entend pas trop bien le Gouvernement représentatif dans lequel les Ministres doivent disposer de tout puisqu'ils sont responsables » (2).

Le Roi était resté sourd aux réformes qu'appelaient l'évolution des idées et celle des mœurs. Il n'avait pas compris son véritable rôle de souverain parlementaire.

(1) Guizot : *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, Tome III, p. 381.

(2) Castellane (de) : *Journal du Maréchal de Castellane*, Tome II, p. 395.

Louis-Philippe perdit son trône et précipita en même temps le régime parlementaire dans une longue éclipse.

Ce dernier a repris sa place dans nos institutions avec la différence de la République et de l'universalité du suffrage.

L'envahissement progressif du Pouvoir Exécutif par les Assemblées, a conduit en temps de crises intérieure ou extérieure à des solutions bâtarde. Le dilemme de la primauté, nécessaire à ses fins d'action, du pouvoir gouvernemental et du respect du droit de contrôle du Parlement demeure posé.

La fortune du Gouvernement de Cabinet semble devoir moins dépendre de correctifs constitutionnels que d'une amélioration des mœurs et du caractère humain toujours espérée, rarement entreprise et à laquelle il faudrait atteindre un jour.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

G. ROUSSY.

VU :

Le Président de Thèse,

JOSEPH-BARTHELEMY.

VU :

Le Doyen,

C. RIPERT.

ANNEXE

Composition des Ministères sous la Monarchie de Juillet

I. — MINISTÈRE DU 1^{er} AOUT 1830

(Lieutenance Générale)

Avec le titre de Commissaires Provisoires

JUSTICE : Dupont (de l'Eure).

GUERRE : Général Gérard.

INTÉRIEUR : Guizot.

FINANCES : Baron Louis.

MARINE ET COLONIES : Vice-Amiral de Rigny.

AFFAIRES ÉTRANGÈRES : Maréchal Jourdan.

INSTRUCTION PUBLIQUE : Bignon.

II. — MINISTÈRE DU 11 AOUT 1830.

JUSTICE : Dupont (de l'Eure).

INSTRUCTION PUBLIQUE, CULTES ET PRÉSIDENTE DU CONSEIL D'ÉTAT : Duc de Broglie.

AFFAIRES ÉTRANGÈRES : Molé.

INTÉRIEUR : Guizot.

FINANCES : Baron Louis.

MARINE ET COLONIES : Général Sébastiani

GUERRE : Général Gérard.

MINISTRES SANS PORTEFEUILLE : Laffitte, Casimir Perier, Dupin, Bignon.

III. — MINISTÈRE LAFFITTE (2 Nov. 1830)

PRÉSIDENTE DU CONSEIL : Laffitte.

FINANCES : Thiers, Sous-Secrétaire d'Etat nommé le 4-11-1830.

AFFAIRES ETRANGÈRES : Maréchal Maison.

— remplacé par le Général Sébastiani le 17-11-1830.

INTÉRIEUR : Montalivet.

Baude Sous-Secrétaire d'Etat nommé le 10-11-1830.

INSTRUCTION PUBLIQUE, CULTES ET PRÉSIDENTE DU CONSEIL D'ETAT : Mé-
rilhou, remplacé par Barthe le 27-12-1830.

JUSTICE : Dupont (de l'Eure) du précédent Ministère.

— remplacé par Mérilhou le 27-11-1830.

GUERRE : Maréchal Gérard, du précédent Ministère.

— remplacé par Maréchal Soult, le 17-11-1830.

MARINE ET COLONIES : Général Sébastiani, du précédent Ministère,

— remplacé par d'Argout le 17-11-1830.

IV. — MINISTÈRE CASIMIR PERIER (13 Mars 1831)

PRÉSIDENTE DU CONSEIL : Casimir Perier, non remplacé à sa mort
16-5-1832 ; Louis-Philippe se réserve la Présidence.

INTÉRIEUR : Casimir Perier, remplacé par Montalivet, le 27-4-1832.

JUSTICE ET PRÉSIDENTE DU CONSEIL D'ETAT : Barthe.

FINANCES : Baron Louis.

MARINE ET COLONIES : Vice-Amiral de Rigny.

INSTRUCTION PUBLIQUE ET CULTES : Montalivet.

— remplacé par Girod (de l'Ain), le 30-4-1832.

COMMERCE ET TRAVAUX PUBLICS, (*Création nouvelle*) : d'Argout.

AFFAIRES ETRANGÈRES : Général Sébastiani du précédent Ministère.

GUERRE : Maréchal Soult du précédent Ministère.

V. — PREMIER MINISTÈRE SOULT (11 Octobre 1832)

PRÉSIDENTE DU CONSEIL ET GUERRE : Maréchal Soult, du précédent
Ministère.

INTÉRIEUR : Thiers, remplacé par d'Argout, Intérieur et Cultes réunis
le 31-12-1832 ; remplacé par Thiers, Intérieur et Travaux Publics
réunis le 4-4-1834.

AFFAIRES ETRANGÈRES : Duc de Broglie.

— remplacé par Vice-Amiral de Rigny le 4-4-1834.

FINANCES : Humann.

INSTRUCTION PUBLIQUE : Guizot.

JUSTICE : Barthe, du précédent Ministère,

— remplacé par Persil; Justice et Cultes réunis le 4-4-1834.

MARINE ET COLONIES : Vice-Amiral de Rigny, du précédent Ministère.

— remplacé par Vice-Amiral Roussin le 4-4-1834.

— remplacé par Vice-Amiral Jacob le 19-5-1834.

COMMERCE ET TRAVAUX PUBLICS : d'Argout, du précédent Ministère,

— remplacé par Thiers le 31-12-1832;

— remplacé par Duchatel au Commerce seul le 4-4-1834.

MINISTRE SANS PORTEFEUILLE : Général Sébastiani, démission du
4-4-1834.

VI. — MINISTÈRE GERARD (18 Juillet 1834)

PRÉSIDENTE DU CONSEIL : Maréchal Gérard.

GUERRE : Maréchal Gérard,

— remplacé par Vice-Amiral de Rigny (intérim) le 29-10-1834.
JUSTICE ET CULTES : Persil.
INTÉRIEUR : Thiers.
AFFAIRES ÉTRANGÈRES : Vice-Amiral de Rigny.
FINANCES : Humann.
MARINE ET COLONIES : Vice-Amiral Jacob.
INSTRUCTION PUBLIQUE : Guizot.
COMMERCE : Duchâtel.
Tous les membres du précédent Ministère, sauf le Maréchal Soult,
— remplacé par le Maréchal Gérard.

VII. — MINISTÈRE BASSANO (10 Novembre 1834)

PRÉSIDENTE DU CONSEIL ET INTÉRIEUR : Duc de Bassano.
AFFAIRES ÉTRANGÈRES : Bresson.
FINANCES : Passy (H.)
GUERRE : Lieutenant-Général Bernard.
MARINE ET COLONIES : Dupin (Ch.)
COMMERCE : Teste.
INSTRUCTION PUBLIQUE : Teste (intérim).
JUSTICE ET CULTES : Persil, du précédent Ministère.

VIII. — MINISTÈRE MORTIER (18 Novembre 1834)

PRÉSIDENTE DU CONSEIL ET GUERRE : Maréchal Mortier.
INTÉRIEUR : Thiers.
AFFAIRES ÉTRANGÈRES : Vice-Amiral de Rigny.
FINANCES : Humann.
MARINE ET COLONIES : Amiral Duperré, nommé le 22-11-1834.
COMMERCE : Duchâtel.
JUSTICE ET CULTES : Persil du précédent Ministère.
INSTRUCTION PUBLIQUE : Guizot.
Tous les Membres du Ministère Gérard, sauf Maréchal Mortier et
Amiral Duperré remplaçant les Vices-Amiraux : Gérard et Jacob.

IX. — MINISTÈRE DE BROGLIE (12 Mars 1835)

PRÉSIDENTE DU CONSEIL ET AFFAIRES ÉTRANGÈRES : Duc de Broglie.
INTÉRIEUR : Thiers, du précédent Ministère ;
Gasparin, Sous-Secrétaire d'Etat nommé le 4-4-1835.
GUERRE : Vice-Amiral de Rigny (intérim)
— remplacé par le Maréchal Maison le 30-4-1835.
FINANCES : Humann, du précédent Ministère.
— remplacé par d'Argout le 18-1-1836.
MARINE ET COLONIES : Amiral Duperré du précédent Ministère.
COMMERCE : Duchâtel, du précédent Ministère.
JUSTICE ET CULTES : Persil, du précédent Ministère.
INSTRUCTION PUBLIQUE : Guizot, du précédent Ministère.
MINISTRE SANS PORTEFEUILLE : Vice-Amiral de Rigny, du précédent
Ministère.

X. — PREMIER MINISTÈRE THIERS (22 Février 1836)

PRÉSIDENTE DU CONSEIL ET AFFAIRES ÉTRANGÈRES : Thiers.

JUSTICE ET CULTES : Sauzet.

INTÉRIEUR : Montalivet.

INSTRUCTION PUBLIQUE : Pelet (de la Lozère)

COMMERCE ET TRAVAUX PUBLICS : Passy (H.)

FINANCES : d'Argout, du précédent Ministère.

GUERRE : Maréchal Maison, du précédent Ministère.

MARINE ET COLONIES : Amiral Duperré, du précédent Ministère.

XI. — PREMIER MINISTÈRE MOLÉ (6 Septembre 1836)

PRÉSIDENTE DU CONSEIL ET AFFAIRES ÉTRANGÈRES : Molé.

JUSTICE ET CULTES : Persil.

INTÉRIEUR : Gasparin.

Remusat, Sous-Secrétaire d'Etat nommé le 8-9-1836.

FINANCES : Duchâtel.

GUERRE : Lieutenant-Général Bernard, nommé le 19-9-1836.

MARINE ET COLONIES : Vice-Amiral de Rosamel.

INSTRUCTION PUBLIQUE : Guizot.

COMMERCE TRANSFORMÉ LE 19-9-1836 EN TRAVAUX PUBLICS, AGRICULTURE

ET COMMERCE : Martin (du Nord) nommé le 19-9-1836.

XII. — SECOND MINISTÈRE MOLÉ (15 avril 1837)

PRÉSIDENTE DU CONSEIL ET AFFAIRES ÉTRANGÈRES : Molé.

JUSTICE ET CULTES : Barthe.

Parant, Sous-Secrétaire d'Etat nommé le 21-5-1837.

INTÉRIEUR : Montalivet.

FINANCES : Lacave-Laplagne.

INSTRUCTION PUBLIQUE : Salvandy.

GUERRE : Lieutenant-Général Bernard, du précédent Ministère.

MARINE ET COLONIES : Vice Amiral de Rosamel, du précédent Ministère.

TRAVAUX PUBLICS, AGRICULTURE ET COMMERCE : Martin (du Nord) du précédent Ministère.

XIII. — MINISTÈRE DU 31 MARS 1839

JUSTICE ET CULTES : Girod (de l'Ain).

INTÉRIEUR : Gasparin.

AFFAIRES ÉTRANGÈRES : duc de Montebello.

FINANCES : Gautier.

GUERRE : Lieutenant-Général Despans de Cubières.

MARINE ET COLONIES : Tupinier.

INSTRUCTION PUBLIQUE : Parant.

TRAVAUX PUBLICS, AGRICULTURE ET COMMERCE : Gasparin (intérim).

XIV. — SECOND MINISTÈRE SOULT (12 MAI 1839)

PRÉSIDENTE DU CONSEIL ET AFFAIRES ÉTRANGÈRES : Maréchal Soult.

JUSTICE ET CULTES : Teste.

INTÉRIEUR : Duchâtel.

FINANCES : Passy (H.).

GUERRE : Lieutenant-Général Schneider.

MARINE ET COLONIES : Amiral Duperré.

INSTRUCTION PUBLIQUE : Villemain.

TRAVAUX PUBLICS : Dufaure.

Légrand, Sous-Secrétaire d'Etat, nommé le 18-5-1839.

AGRICULTURE ET COMMERCE, (*Création nouvelle*) : Cunin-Gridaine.

XV. — SECOND MINISTÈRE THIERS (1^{er} MARS 1840)

PRÉSIDENTE DU CONSEIL ET AFFAIRES ÉTRANGÈRES : Thiers.

GUERRE : Lieutenant-Général Despans de Cubières.

MARINE ET COLONIES : Vice-Amiral Roussin.

JUSTICE ET CULTES : Vivien.

INTÉRIEUR : Rémusat.

Léon de Maleville, Sous-Secrétaire d'Etat nommé le 2-3-1840.

FINANCES : Pelet (de la Lozère).

INSTRUCTION PUBLIQUE : Jaubert.

AGRICULTURE ET COMMERCE : Gouin ;

Billault, Sous-Secrétaire d'Etat nommé le 3-3-1840.

XVI. — TROISIÈME MINISTÈRE SOULT (29 OCTOBRE 1840)

PRÉSIDENTE DU CONSEIL : Maréchal Soult.

GUERRE : Maréchal Soult.

— Remplacé par Lieutenant-Général de Saint-Yon le 10-11-1845.

— Remplacé par Lieutenant-Général Trézel le 9-5-1847.

Martineau des Chesnez, Sous-Secrétaire d'Etat, nommé le 10-11-1845.

JUSTICE ET CULTES : Martin (du Nord).

— Remplacé par Hébert le 14-3-1847.

INTÉRIEUR : Duchatel.

Passy (Ant.), Sous-Secrétaire d'Etat nommé le 4-11-1840.

AFFAIRES ÉTRANGÈRES : Guizot.

FINANCES : Humann.

— Remplacé par Lacave-Laplagne, le 25-4-1842.

— Remplacé par Dumon, le 9-5-1847.

MARINE ET COLONIES : Amiral Duperré.

— Remplacé par Amiral Roussin, le 7-2-1843.

— Remplacé par Vice-Amiral de Mackau, le 24-7-1843.

— Remplacé par duc de Montebello, le 9-5-1847.

Jubelin, Sous-Secrétaire d'Etat, nommé le 9-8-1844.

INSTRUCTION PUBLIQUE : Villemain.

— Remplacé par Salvandy, le 1-2-1845.

TRAVAUX PUBLICS : Teste.

— Remplacé par Dumon, le 16-12-1843.

— Remplacé par Jayr, le 9-5-1847.

AGRICULTURE ET COMMERCE : Cunin-Gridaine.

XVII. — MINISTÈRE GUIZOT (19 SEPTEMBRE 1847)

PRÉSIDENTE DU CONSEIL ET AFFAIRES ÉTRANGÈRES : Guizot.

JUSTICE ET CULTES : Hébert.

INTÉRIEUR : Duchâtel.

FINANCES : Dumon.

GUERRE : Lieutenant-Général Trézel.

Magne, Sous-Secrétaire d'Etat nommé le 24-11-1847.

MARINE ET COLONIES : Duc de Montbello.

Jubelin, Sous-Secrétaire d'Etat.

INSTRUCTION PUBLIQUE : Salvandy.

TRAVAUX PUBLICS : Jayr.

AGRICULTURE ET COMMERCE : Cunin-Gridaine.

Le Ministère présidé par Guizot comprend tous les Ministres en fonctions au moment de la démission du Maréchal Soult.

BIBLIOGRAPHIE

- BARANTE (de). — *Souvenirs du baron de Barante*, de l'Académie Française, 1782-1866, publiés par son petit-fils Claude de Barante, Paris, Calmann-Lévy, 1890-1901, 8 vol. in-8°.
- BARBEY. — *Le Conseil des Ministres sous la Restauration*, Thèse, Paris, 1936, édit. Domat-Montchrestien.
- BERRIAT SAINT-PRIX. — *Commentaire sur la Charte Constitutionnelle*, Paris, Bailly et Cie, 1836, 1 vol. in-8°.
- BERTAUT. — *Le Roi Bourgeois (Louis-Philippe intime)*. Paris, Grasset, 1936, 1 vol. in-16°.
- BROGLIE (duc de). — *Mémoires*, Tome 1^{er}, 1825-1870, Paris, Calmann-Lévy, 1938, 1 vol. in-8°.
- BROGLIE (duc de). — *Souvenirs, 1785-1870*, publiés par son fils le duc C. J. V. A. de Broglie, Paris, Calmann-Lévy, 1886, 4 vol. in-8°.
- CASTELLANE (de). — *Journal du Maréchal de Castellane, 1804-1862*, publié par la Comtesse de Beaulaincourt née Castellane et P. le Brethon, Paris, Plon, Nourrit et Cie, 1895-1897, 5 vol. in-8°.
- CHARLÉTY. — *La Monarchie de Juillet (1830-1848)*. Histoire de France contemporaine publiée sous la direction d'Ernest Lavisse, Tome V, Hachette, 1921.
- DESLANDRES. — *Histoire Constitutionnelle de la France de 1789 à 1870*. Paris, 1932, Armand Colin, 2 vol. in-8°.
- DOSNE. — *Mémoires de Mme Dosne. L'Egérie de M. Thiers*, publiés par Malo (H.), Paris, Plon, 1928, 2 vol. in-8°.
- DUGUIT. — *Traité de Droit Constitutionnel*, Paris, de Boccard, 1923, 2^e édit., 4 vol. in-8°.
- DUPIN (André dit Dupin aîné). — *Mémoires*, Paris, Plon, 1855-1861, 4 vol. in-8°.
- DUVERGIER. — *Collection complète des lois, décrets, ordonnances et avis du Conseil d'Etat*. Paris, Guyot, Scribe et Charles Béchét éditeurs.
- DUVERGIER DE HAURANNE (P.). — *De la Chambre des Députés dans le Gouvernement représentatif. Des Ministres dans la Monarchie représentative* par Charles His : *des préjugés du Gouvernement représentatif* par Fonfrède (H) (réponse à deux articles). Paris Dupont, 1 vol. in-8°.

- DUVERGIER DE HAURANNE (P). — *Des principes du Gouvernement représentatif et de leur application*. Paris, Tissier, 1938, 1 vol. in-8°.
- ESMEIN. — *Eléments de Droit Constitutionnel français et comparé*. 8^e édit., publiée par Nèzard. Paris, Sirey, 1927-1928, 2 vol. in-8°.
- FONFRÈRE. — *Du Gouvernement du Roi et des limites constitutionnelles de la prérogative parlementaire*. Paris, Delloye, 1839, 1 vol. in-8°.
- GUIZOT. — *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*. Michel-Lévy frères, 1858-1867, 8 vol. in-8°.
- HALÉVY (D). — *Le courrier de M. Thiers*. Paris, Payot, 1921, 1 vol. in-8°.
- H... B... T... — *Le Roi règne et peut gouverner*. Paris. Chez l'auteur 1838, 1 vol. in-8°.
- HAURIOU. — *Précis élémentaire de Droit Constitutionnel*. Paris, Sirey 1925, 1 vol. in-8°.
- JOSEPH-BARTHÉLEMY. — *Introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*. Paris, Giard et Brière, 1904, 1 vol. in-8°.
- JOSEPH-BARTHÉLEMY. — *Précis de Droit Constitutionnel*. Paris, Dalloz, 3^e édit., 1936, 1 vol.
- JOSEPH-BARTHÉLEMY ET DUEZ. — *Traité de Droit Constitutionnel*. Paris, Dalloz, 1933, 1 vol. in-8°.
- LAFFITTE (J). — *Mémoires (1767-1844)*. Publiés par P. Duchon, Firmin-Didot et Cie, 1932, 1 vol. in-8°.
- LABES. — *Les Pairs de France sous la Monarchie de Juillet*. Thèse, Paris, 1938.
- LA GORGE (de). — *Louis-Philippe (1830-1848)*. Paris, Plon, 1931, 1 vol. in-12°.
- LAMMENNAIS. — *De la lutte entre la Cour et le Pouvoir parlementaire*. Paris, Pagnerre, mai 1839, 1 vol. in-16°.
- LONGCHAMP DE SAINT-PONSE. — *Le Roi soliveau*. Paris, chez l'auteur, 1838, 1 vol. in-8°.
- LUCAS-DUBRETON. — *La manière forte. Casimir Perier et la Révolution de 1830*. Paris, Grasset, 1929, 1 vol. in-16°.
- LUCAS-DUBRETON. — *Louis-Philippe*. Paris, A. Fayard, 1938, 1 vol. in-8°.
- MALO (H.). — *Thiers*. Paris, Payot, 1932, 1 vol. in 8°.
- METTERNICH (de). — *Mémoires*, Paris, Plon, 1880-1884, 8 vol. in-8°.
- MIRKINE-GUÉZEVITCH. — *Nouvelles tendances du Droit Constitutionnel* 2^e édit., Paris, 1936, librairie générale de droit et de jurisprudence, Alcan édit., 1 vol. in-8°.
- MONTALIVET (de). — *Fragments et Souvenirs*. Paris, Calmann-Lévy, 1899-1900, 2 vol. in-8°.
- MUEL (L.). — *Gouvernements, Ministères et Constitutions de la France depuis cent ans*. A. Durand et Pedone Lauriel, Paris, 1893, 1 vol. in-8°.
- ORLÉANS (Louise Marie d'). — *La Cour de Belgique et la Cour de*

France de 1832 à 1850. Lettres inédites au Roi Louis-Philippe et à la Reine Marie-Amélie, publiées par H. d'Ursel, Paris, Plon, 1933, 1 vol. in-16°.

NOAILLES (de). — *Le Comte Molé (1784-1855). Sa vie, ses Mémoires.* Paris, Champion, 1922-1932, 6 vol. in-8°.

PIERRE (Eugène). — *Traité de Droit politique, électoral et parlementaire.* Paris, 1893, librairies-imprimeries réunies, 1 vol. in-8°.

PRÉVOST-PARADOL. — *La France Nouvelle.* Paris, Michel-Lévy frères, 1876, 1 vol. in-16°.

RECLUS (Maurice). — *M. Thiers.* Paris, Plon, 1929, 1 vol. in-16°.

ROEDERER. — *Adresse d'un Constitutionnel aux Constitutionnels.* Paris, F. Didot frères, 1835, 1 vol. in-8°.

THIERS (A.). — *La Monarchie de 1830.* Paris, A. Mesnier, 1831, 1 vol. in-8°.

THUREAU-DANGIN (P.). — *Histoire de la Monarchie de Juillet.* 2^e édit., Paris, Plon, 1888, 7 vol. in-8°.

Journaux et Revues

Bulletin des Lois. IX^e série, 1^{re} partie N^o 5, n^o 59. *Charte Constitutionnelle.* Paris, 14 août 1830.

Le Moniteur Universel.

Le National.

La Revue des Deux Mondes.

La Revue d'histoire politique et constitutionnelle.

La Revue historique.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	5
CHAPITRE PREMIER : La Charte	9
CHAPITRE II : La composition du Conseil	17
SECTION I : La Lieutenance Générale	18
SECTION II : L'entrée des Princes au Conseil	19
CHAPITRE III : Les Membres du Conseil	25
SECTION I : Les Ministres	25
§ 1. — La personne des Ministres	26
§ 2. — La compétence et les attributions des Ministres. Leurs départements	31
SECTION II : Les Ministres sans portefeuille	39
SECTION III : Les Sous-Secrétaires d'Etat	42
SECTION IV : Les Ministres d'Etat et le Conseil Privé	45
CHAPITRE IV : La Présidence du Conseil	49
SECTION I : La nécessité de la Présidence du Conseil	50
SECTION II : La personne du Premier Ministre	58
§ 1. — Nomination	59
§ 2. — Rôle et attributions	67
I. — Le Président et ses Ministres	67
II. — Le Président et le Parlement	83
§ 3. — Démission	95
I. — Causes	95
II. — Modalités et Effets	99
SECTION III : La Réalité de la Présidence du Conseil	101
CHAPITRE V : Le Fonctionnement du Conseil	113
SECTION I : Homogénéité, solidarité et responsabilité du Conseil	113
§ 1. — Homogénéité du Conseil	114

	Pages
§ 2. — Les Ministres et le Parlement. Responsabilité et solidarité du Conseil	122
SECTION II : Les Séances du Conseil	132
SECTION III : Les Conseils de Cabinet	144
CHAPITRE VI : Le Roi et le Conseil	151
SECTION I : Le Roi selon la Charte	152
SECTION II : Louis-Philippe	155
SECTION III : Le Roi, le pouvoir personnel et le régime parlementaire (ses idées et ses actes)	161
§ 1. — La thèse parlementaire de Louis-Philippe	162
§ 2. — Louis-Philippe et la pratique du gouvernement	164
§ 3. — Les conséquences du pouvoir personnel royal	171
SECTION IV : Le Roi au travail	175
§ 1. — La journée de Louis-Philippe	175
§ 2. — Mme Adélaïde, Ministre occulte	178
§ 3. — Le Roi au Conseil	181
CHAPITRE VII : Le Gouvernement de Cabinet et la doctrine de l'époque	187
SECTION I : Les thèses du pouvoir personnel	188
§ 1. — H... B... T...	188
§ 2. — Fonfrède	189
§ 3. — Roederer	190
SECTION II : Les thèses parlementaires	192
§ 1. — Duvergier de Hauranne	193
§ 2. — Thiers	195
§ 3. — Guizot	197
CONCLUSION	199
SECTION I : La stabilité ministérielle	199
SECTION II : Observations finales	204
ANNEXE	211
BIBLIOGRAPHIE	217
TABLE DES MATIÈRES	221

PARIS - LIBRAIRIE SOCIALE ET ÉCONOMIQUE

3, RUE SOUFFLOT — PARIS-V^e — 1939
